COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE Derechos Humanos





Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada

Moisés Jaime Bailón Corres
Carlos Brokmann Haro

Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada

Moisés Jaime Bailón Corres
Carlos Brokmann Haro



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
M É X I C O

México, 2011

Primera edición:
diciembre, 2011

ISBN obra completa:
978-607-8211-26-5

ISBN:
978-607-8211-31-9

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de la portada:
Flavio López Alcocer

Contenido

Presentación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 6o., fracción IX, de su propia ley, tiene entre sus funciones la de "Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional". Asimismo, el artículo 1o. constitucional dispone "la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

La Colección de Textos sobre Derechos Humanos, en paralelo a otras colecciones especializadas que se están incorporando a las publicaciones de la Comisión Nacional, tiene como propósito brindar al lector una gama de escritos cortos que lo introduzcan a diversos temas sobre derechos humanos, pero que por su trabajo de investigación también sean de utilidad para los estudiosos de la materia.

En esta ocasión se comienza con escritos introductorios, relevantes y actuales sobre derechos humanos, como son: el origen y la evolución histórica de los derechos humanos hasta la reforma constitucional de junio de 2011; la protección no jurisdiccional; el derecho internacional humanitario; el principio de legalidad; los derechos económicos, sociales y culturales en el derecho internacional; la desaparición forzada de personas; la prevención y sanción de la tortura; los derechos de los pueblos indígenas, y el debate contemporáneo en materia de derechos humanos.

No obstante, con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y de derechos humanos, respectivamente, se han dado cambios que, sin duda, tienen una importancia toral para el fortalecimien-

to de la protección de los derechos humanos. Las reformas introducen y modifican diversos temas, que también se verán reflejados en la adecuación de la normativa; por mencionar algunos de ellos, se encuentran los que se refieren a la propia Comisión Nacional y a los demás Organismos de Protección de Derechos Humanos contemplados en el artículo 102, apartado B, de la Constitución.

La Comisión Nacional tiene, en esta materia, dos grandes retos: 1) la realización de material de difusión general, para el estudio de los temas, porque la gran mayoría de textos, con las reformas constitucionales mencionadas, ha perdido su vigencia, como por ejemplo, el cambio de "garantías individuales" a "derechos humanos", y 2) el estudio de un gran número de temas sobre los que se puede reflexionar y profundizar. Por lo anterior, se pretende que la Colección que se presenta en esta ocasión funja como un medio de difusión y progresivamente se le incorporen nuevos textos que aborden temas y problemas de los derechos humanos, tanto para el público en general que tenga el interés de acercarse a los temas, como para los estudiosos de la materia que quieran acudir a textos actuales y vigentes.

La Comisión Nacional, atenta al cumplimiento de sus funciones y a las necesidades del país, contribuye con sus trabajos en la promoción y divulgación de los derechos humanos, con la publicación de temas relevantes con escritos manejables y accesibles para el lector.

Dr. Raúl Plascencia Villanueva
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

Introducción

La palabra indio, término con el que se designa a los descendientes de los pueblos que habitaban nuestro continente antes de la llegada de los españoles, fue creada en un contexto de dominación y poder. Nace precisamente con el descubrimiento de nuestra región por parte de los europeos y de la confusión de Colón de haber llegado a India. El concepto fue utilizado por los ibéricos y se extendió entre los conquistadores de otros países —portugueses, ingleses, franceses y holandeses—, que lo adoptaron. Fue un invento para señalar la incorporación de la población originaria o natural del nuevo mundo, "el otro", a los imperios coloniales, "el nosotros", como se sentían los europeos.

La expresión "indio" fue impuesta sobre un gran grupo de poblaciones heterogéneas y plurales que vivían aquí, borrando diferencias entre grandes señoríos, señoríos sometidos, aliados y no conocidos, e ignorando las diferencias entre muchas identidades y culturas originarias. Desde su origen estuvo cargada de ideología y prejuicios; vale la pena recordar la densa discusión en la corte española para decidir si estaban dotados de un alma inmortal y por tanto eran seres humanos o eran siervos naturales.

El vocablo tampoco se prestaba al reconocimiento de las personas, de los individuos. Las obligaciones y los derechos reales y exigibles no se depositaban en las personas, sino en una corporación: el cabildo o república de indios. El acceso a la tierra, el pago de tributos, el trabajo de repartimiento y otras muchas cargas y algunos beneficios derivaban de la corporación a las personas. Los individuos apenas eran portadores de un reflejo derivado de

los derechos otorgados al conjunto. Dicho al revés, los derechos individuales o de grupo sólo podían ejercerse a través de la corporación.[1]

Por su parte, el vocablo indígena es más general. A partir del siglo XIX se utiliza para designar a quienes nacen en una región o a los pueblos originarios de una región específica, sean americanos o no, recuperando el sentido que tenía en la época romana. Los primeros liberales mexicanos lo utilizaron con el deseo de borrar las categorías jurídicas coloniales, proclamando un estatus igualitario para indios y no indios.

Actualmente, en los diccionarios el término indio se utiliza para designar a los nacidos en India y a los descendientes de los pueblos que habitaban América antes de la llegada de los españoles. El concepto indígena se utiliza en la acepción inicial del párrafo anterior: a los originarios de un país o región específica.

Cualquiera de los dos conceptos, indio o indígena, sin embargo, esconde un olvido histórico: fue una expresión general de dominación diseñada por el otro, el conquistador, para designar una diversidad de pueblos que tenían sus propios nombres, como los siguen teniendo hoy día: amuzgos, purépechas, mayas, otomíes, etcétera. Al borrar la diversidad social y cultural existente, se quiso omitir también la multitud de sistemas jurídicos precolombinos, formas de organización social y política, sistemas productivos, culturas y patrimonios.

Este saldo ha empezado a cubrirse en nuestro sistema jurídico. Hoy día, nuestra Constitución define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas o parte de ellas. El criterio para definir a quién o quiénes se aplican las disposiciones en la materia se debe sustentar

---

1 Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, p. 24.

en la conciencia de su identidad, ya no en una designación racista del "otro", el dominador, sobre el dominado, a manera de estigma o estereotipo discriminatorio.

De acuerdo con el catálogo elaborado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), en México existen 11 familias lingüísticas, en las que se agrupan 68 agrupaciones lingüísticas e infinidad de variables de cada una de éstas.[2]

El cálculo del número de habitantes indígenas de México ha sido algo complicado. El criterio que se ha utilizado tradicionalmente para medir esta población ha sido el lingüístico. Pero eso hace que haya una subrepresentación, pues aunque una parte de la población indígena conserva todavía sus lenguas, otra ya no. Así, según resultados del último censo de población de 2010, casi el 7 % de las 104.7 millones de personas de tres años o más habla alguna de las 68 agrupaciones lingüísticas de México. Pero como el uso de la lengua es sólo un elemento para definir quién puede ser considerado indígena, en este censo se utilizó también un criterio de autoadscripción, en virtud del cual se seleccionó un grupo amplio de las entidades federativas a las que se preguntó, a personas de tres años o más si se consideraban indígenas. Como resultado de lo anterior, 14.8 % de las personas de este grupo poblacional se consideró indígena.

Los pueblos y las personas indígenas constituyen uno de los sectores de la sociedad mexicana que tiene niveles

---

[2] Una familia lingüística es un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común. Una agrupación lingüística es el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena. De acuerdo con esta definición, las agrupaciones lingüísticas así catalogadas se encuentran relacionadas, respectivamente, con un pueblo indígena y pueden estar conformadas por conjuntos de una o más variantes lingüísticas. Una variable lingüística es una forma de habla que presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística e implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística, que se diferencia de la identidad sociolingüística de los usuarios de otras variantes. Véase: Inali, "Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas", en *Diario Oficial* de la Federación, 14 de enero de 2008.

de bienestar y desarrollo menores a los del promedio nacional. Su atención con políticas públicas en programas de desarrollo económico y social, así como para construir una cultura de respeto a sus formas de organización son tareas que se deben enfrentar, con objeto de avanzar hacia un México más justo.

El propósito del presente material es darnos cuenta de la importancia que los pueblos indios han tenido en nuestro país y los saldos pendientes que hay hacia ellos por parte del resto de la sociedad, y principalmente del Estado mexicano. La primera parte del mismo presenta un panorama histórico de los pueblos indígenas antes del descubrimiento de América y de la llegada de los españoles, pasando por lo que fue la Conquista y la dominación y explotación colonial. La segunda parte arranca con la Independencia de México y llega a la actualidad de los pueblos indígenas en el siglo XXI, describiendo el avance que se ha tenido en lo que respecta a sus derechos humanos.

Se presenta, asimismo, una bibliografía que será de utilidad para profundizar en el tema. Finalmente, se anexan el contenido de la reforma indígena de 2001, tal y como se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, y el listado de las 68 agrupaciones lingüísticas y pueblos indígenas que actualmente existen nuestro país.

I. Evolución de las instituciones indígenas de México: prehispánicas, coloniales y contemporáneas

1. Sociedad y cultura en la época prehispánica

Las sociedades prehispánicas estuvieron diferenciadas de manera muy evidente. En primer término, se pueden identificar tres áreas culturales diferentes dentro del actual te-

rritorio nacional. La más conocida, Mesoamérica, se caracterizó por la agricultura intensiva y el desarrollo de civilizaciones complejas dentro de las regiones tropicales, aunque con variaciones históricas importantes que se debieron a los cambios climáticos. Una segunda área, conocida como Oasisamérica, tuvo límites menos precisos, por tratarse de regiones en las cuales la agricultura podía practicarse, pero con menores posibilidades de intensificación. La tercera, Aridoamérica, abarcó las grandes zonas del norte del país, en las cuales la agricultura no pudo desarrollarse y, por tal motivo, tuvo una población muy inferior numéricamente. Esto significó que los grupos étnicos de cada área cultural estuvieron integrados en sistemas muy distintos. Hubo bandas de unas decenas de individuos, tribus de cientos, cacicazgos de miles, así como reinos e imperios que pudieron gobernar a millones de personas.[3] La existencia de entidades de demografía tan diferente implicó la presencia de sistemas políticos, económicos, culturales y jurídicos cuyas características fueron igualmente divergentes. En la actualidad, cada una de estas regiones tiene grupos étnicos que trazan sus orígenes históricos, culturales y lingüísticos hasta épocas remotas, y cuyos elementos de continuidad son determinantes en sus formas de vida y cosmovisión.

Una consideración importante para comprender la importancia de la identidad comunitaria y política en Mesoamérica es el hecho de que no existían los derechos individuales en el sentido actual. La persona existía jurídicamente en función de su integración a una serie de corporaciones, conformadas en primera instancia por las unidades productivas. Por ejemplo, cuando un individuo formaba parte de una comunidad le correspondían una serie de obligaciones, que encauzaba por la vía familiar.

[3] Véase Richard E. Blanton *et al.*, *Ancient Mesoamerica: A Comparison of Change in Three Regions*.

Debía trabajar las tierras de propiedad colectiva, entregar su *tequio* y con ello mantenía a sus dependientes, quienes correspondían con obligaciones que lo apoyaban para desarrollar estas labores. En razón de su pertenencia a un señorío, debía prestar servicios que incluían tributos y trabajo para el palacio y el templo, así como para la defensa militar. De estas obligaciones derivaban una serie de derechos que permitían su sustento y el de su familia, por lo que no existía una idea del individuo como persona jurídica.

Mesoamérica se caracterizó por una constante contradicción entre el dinamismo de sus sociedades y un discurso construido sobre la idea de la continuidad. En temas como el ámbito jurídico se enfatizó la costumbre, expresada como la idea de que "siempre" se habían resuelto los problemas de la misma manera. En la práctica, el poder concentrado en manos del señorío significó que podía imponer su voluntad cuando quisiera. De esta forma, el principio autoritario se contradecía con el discurso de la continuidad, conflicto resuelto de maneras diferentes en cada tiempo y región.[4] Debido a los constantes conflictos entre los mayas, la oscilación entre la fisión y la fusión de las unidades políticas y comunitarias dio un carácter especial a este fenómeno. Privilegiaron la resolución de los conflictos y la prevención del estallido de la violencia, un principio que significó que la aplicación de las normas "por costumbre" fuera secundaria ante la necesidad de desactivar las confrontaciones. La negociación entre los actores sociales mayas caracterizó un sistema cercano a la concertación de intereses que está muy alejado del autoritarismo nahua en los tiempos tardíos.

La integración de los niveles de autoridad formal fue común entre las regiones de mayor desarrollo, aunque a mayor complejidad correspondió un número mayor de estratos. En el caso de los mayas se pueden identificar tres niveles

[4] Jerome K. Offner, *Law and Politics in Aztec Texcoco*, pp. 121-124.

de integración además de la familia extensa, cuya autoridad era de carácter informal.[5] En la comunidad la autoridad política y jurídica recaía en los consejos y funcionarios elegidos entre sus miembros. Cuando la comunidad dependía de un *batab* perdía derechos, como el poder juzgar delitos graves y condenar a muerte, funciones que recaían en el señorío. El *batabil* era autónomo y con autoridad completa, a menos de que perteneciera a un *cuchcabal*. Este último escalón era gobernado por un *halach uinic*, cuya autoridad era absoluta en materia jurídica, económica, política y militar. Un fenómeno similar se registraba en Oaxaca, ya que las familias integraban comunidades de índole tanto rural (campesinas) como urbana (barrios). La autoridad en este nivel era originalmente local y tenía una marcada inclinación por la preservación de los derechos internos, mediante el equilibrio de intereses y las soluciones pactadas. El señorío era concebido como una unidad autónoma integrada por una serie de comunidades, tenía un carácter político y se organizó con base en las relaciones de parentesco a partir de un ancestro común, del cual se desprendían el señor y la nobleza (guerreros, sacerdotes y funcionarios) y, a su vez, el resto de los habitantes. En algunos casos existieron entidades políticas mayores, como el reino de Tilantongo, entre los mixtecos, y el de Zaachila, entre los zapotecos, así como el dominio de la Triple Alianza, desde el centro de México. Su control se basó en la tributación (en especie y en servicios) y las muestras de obediencia, que en ocasiones eran expresadas de manera simbólica.

2. Derechos y obligaciones comunitarias

Las comunidades indígenas han sido estudiadas a partir de varias perspectivas antropológicas e históricas. Definirlas es importante, porque la definición de cultura que se uti-

---

5 William Sharer, *The Ancient Maya*, 5a. ed., pp. 384-434.

lice es fundamental para los modelos analíticos, teóricos e, incluso temas de estudio que cada una permite o destaca. En el caso de Mesoamérica, una de las principales ha sido contemplar a la comunidad campesina como una entidad relativamente estática, lo cual ha permitido identificar bien elementos como los mecanismos de solidaridad social, la continuidad, la tenencia de la tierra y el parentesco. El modelo conocido como la Comunidad Corporativa Cerrada ha sido criticado en tiempos recientes, porque es cada vez más evidente que las comunidades tuvieron un desarrollo dinámico y que sufrieron múltiples transformaciones históricas. En este texto tratamos de mostrar el sistema común, para luego puntualizar con ejemplos específicos, con el fin de mostrar la unidad en la diversidad, que se reconoce de manera cada vez más clara. El rasgo fundamental de la comunidad es que era un grupo social indivisible, formado por familias emparentadas entre sí. Se trató de las células administrativas que formaron conglomerados de carácter auténticamente político. Los sistemas de parentesco jugaron un papel relevante en las zonas indígenas, especialmente en aquellas en las cuales los sistemas políticos eran inexistentes o estaban débilmente integrados. En Aridoamérica las bandas y tribus integraron sociedades que en ocasiones enlazaban una población considerable a través de un amplio territorio. En ausencia de estructuras e instituciones políticas, la solidaridad con base en el parentesco real y, quizá de mayor importancia, el de tipo ficticio (*moieties,* clanes) fueron instrumentos que permitieron la coexistencia pacífica y la conformación de lazos solidarios.

El grupo comunitario se dedicaba fundamentalmente a las mismas labores, agrícolas, en el caso de los campesinos, y artesanales o de servicios, para los que habitaban en las ciudades. Compartir las ocupaciones y el sustento generó, a su vez, una serie de costumbres que aparecen comúnmente en todas las regiones. Una de ellas fue que las

comunidades tenían tendencias endogámicas, porque la preservación de la propiedad de tierras o control de los talleres se convirtió en un objetivo importante para la sustentabilidad en el largo plazo. Con los matrimonios internos, las parcelas se heredaban dentro de la misma familia; los conocimientos y las herramientas permanecían en el mismo taller, y los bienes de otro tipo se mantenían en el núcleo de solidaridad basado en el parentesco.

La tenencia de la tierra fue un aspecto primordial de las comunidades campesinas en Mesoamérica. Cada una era la propietaria única de toda la tierra y sus recursos dentro de un territorio definido de manera particular, distinta a la concepción europea. La mayoría de las comunidades indígenas tuvieron un carácter rural, por lo que se entiende la enorme importancia de la tenencia de la tierra y la compleja relación que establecieron con la naturaleza. La tierra era, en primera instancia, el medio de producción que permitía asegurar la supervivencia del grupo a través de la producción del alimento propio y del necesario para entregar como tributo al señorío y a los dioses. Su tenencia era condicional y dependía de las necesidades de su empleo para el beneficio colectivo. A diferencia de la tradición occidental, el vínculo con la tierra tenía un sentido cosmogónico y no podía considerarse solamente como una mercancía. Por esta razón su propiedad era colectiva y la posesión o usufructo individual se consideraba un derecho al que las personas accedían en tanto cumplieran sus obligaciones con los demás. El carácter comunitario de la tenencia de la tierra sufrió transformaciones en ciertas regiones durante el imperio de la Triple Alianza, por la creación de una suerte de mercado de tierras, tema que ha sido poco investigado. Aparece claramente en estudios documentales como los de Schroeder, en los cuales se da cuenta del énfasis nahua en la idea de la transmisión testamentaria individual, de la adquisición de tierras de cultivo y solares urbanos como premio a los

méritos, así como su común compra-venta en la cuenca de México en los tiempos tardíos.[6]

Cada una de las comunidades incorporadas, sin importar que se tratara del *calpulli, siqui, coqui o cuchteel*, tuvo un nombre específico que se usaba para identificarlo ante sus pares dentro del señorío e inclusive hacia afuera. La comunidad fue concebida como una parentela muy grande, que descendía del ancestro común que había fundado el grupo y que por lo general se ligaba con la deidad que protegía al conjunto. Es posible que la referencia al antepasado se refiriese primordialmente a la etapa de migración, creencia común a casi todos los grupos conocidos. Los relatos históricos destacan el papel de los cargadores de las efigies de los dioses durante el proceso migratorio, ya fuera un numen comunitario o bien uno que protegía al conjunto. Se componía de familias extensas, subdivididas con propósitos administrativos en unidades domésticas, que ocupaban conglomerados de casas cuyo tamaño podía ser muy variable.

En principio, la cuenta tributaria se basó solamente en los hombres casados que formaban una unidad con la familia nuclear. La mayoría de los hogares plebeyos fue monogámico y la tendencia de asentamiento patrilocal, aunque algunos investigadores sugieren un patrón bilocal. Las comunidades que se asentaban dentro de núcleos urbanos mantuvieron un carácter de unidad económica. Sus integrantes se dedicaban en general a la misma actividad, siendo en su mayor parte artesanos especializados, comerciantes, o bien, sectores dedicados a los servicios. Un ejemplo de *calpulli* que se destacó por su riqueza fue el de Cuepopan, integrado por los *pochtecah* de la ciudad de Tenochtitlan, cuyo papel político fue reconocido al grado de ser considerado el de mayor importancia en la ciudad. Este principio se mantuvo durante siglos, y en las ciudades actuales aún existen barrios dedicados primor-

---

6 Susan Schroeder, *Chimalpahin and the Kingdoms of Chalco*, p. 59.

dialmente a un ramo económico. En algunas regiones, la práctica se extendió a los pueblos, siendo común que cada uno tenga una artesanía típica.

La comunidad campesina fue la base de la sociedad maya, que en el Posclásico Tardío tuvo pocas ciudades de grandes dimensiones y una población rural mayoritaria. El título del *Popol vuh*, libro sagrado de esta etnia desde hace miles de años, puede traducirse como "libro de la comunidad". El *popol nah* era la casa de la comunidad, donde se celebraban los bailes y rituales, en la cual se reunían los consejos y, según han identificado los arqueólogos, donde se gobernaba y celebraban los juicios. La mayoría de las comunidades de la antigua Oaxaca también se dedicaron a las labores agrícolas en zonas rurales. Estas agrupaciones campesinas se agrupaban por familias, que servían como unidad productiva, de tasación e integraban las cuadrillas dedicadas al trabajo comunitario. Este último aspecto, que puede considerarse como *tequio*, fue especialmente importante en la región. Servía para la construcción de la obra pública; las faenas en las tierras del señor, y en los templos, y la manutención de todo el aparato del Estado. Para Rodolfo Pastor, el *tequio* fue concebido como la suma de las obligaciones de la comunidad hacia el señor y los dioses que personificaban las fuerzas de la naturaleza. A su vez, el *tequio* del señorío y, por extensión, de los dioses, consistía en devolver recíprocamente este don y permitir la reproducción de la comunidad.[7] Las organizaciones comunitarias predominantes fueron conocidas como el *siqui*, en mixteco, y el *coqui,* en zapoteco, siendo traducidos de manera que englobasen tanto a los asentamientos rurales como a los barrios urbanos. Cada corporación tuvo un jefe, nombrado por la colectividad, cuya atribución central fue ser el intermediario ante el señorío, cuyo título en mixteco puede traducirse como "jefe de la casa".

---

[7] Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: La Mixteca, 1700-1856*, pp. 34-36.

Entre los nahuas, el *calpulli* fue la corporación comunitaria esencial de los plebeyos o *macehualtin*, aunque cronistas como Chimalpáhin preferían utilizar el término *tlaxilacalli*. En principio, se trataba de grupos de personas, ya que la idea de considerarlo una unidad territorial parece haber sido tardío. Schroeder considera posible que el *calpulli* aluda primordialmente al grupo de personas que tienen una historia compartida, modalidad predominante en las migraciones, mientras que el *tlaxilacalli* se refiera al grupo una vez asentado dentro de un *altepetl*.[8] Se trató de las unidades más complejas conocidas, debido a la envergadura de las capitales de la Triple Alianza y a la serie de transformaciones que vivieron desde sus etapas migratorias iniciales hasta su asentamiento y sujeción política definitivas. Durante la etapa imperial, los *calpultin* de las principales ciudades de la cuenca de México sufrieron la pérdida de algunos de sus derechos tradicionales, ante el creciente autoritarismo. La autonomía de cada uno fue supeditada a la administración de cuarteles, que manejaban varios cada uno, lo que provocó migraciones en el caso de Tenochtitlan. El cronista fray Diego Durán describe que los cuatro cuarteles de la ciudad estaban subdivididos en *tlaxilacalli* de unas 100 casas cada uno, constituyendo la unidad tributaria urbana.[9] Las autoridades internas, tradicionalmente surgidas del *calpulli*, comenzaron a ser impuestas por la autoridad central, y con este hecho se fue consolidando un trato político diferente. A principios del siglo XVI la tendencia fue considerar a las comunidades como meros instrumentos de la administración del Estado, sujetas a sus necesidades y normas. Para López Austin, este tipo de comunidad puede identificarse con mayor precisión como un *calpulco* y considerarse el asiento territorial de un grupo sociológico.[10]

---

8 S. Schroeder, *op. cit.*, p. 151.

9 Diego Durán, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme*, vol. II, p. 313.

10 Alfredo López Austin, *La constitución real de México-Tenochtitlan*, p. 130.

Un aspecto que no se discute muchas veces es el hecho de que las sociedades de Mesoamérica tuvieron una composición compleja. Contra la visión estática de los indígenas, la mayoría de las civilizaciones no fueron integradas únicamente por nobles y plebeyos. La investigación arqueológica de las ciudades mayas, mixtecas, zapotecas, purhé y nahuas ha dejado claro que no existían sólo pobres y ricos, sino que los grupos estaban separados en muchas categorías. En este caso sería arriesgado hablar de estratos intermedios, pero es obvio que había campesinos y artesanos acomodados, mercaderes, esclavos y otros sectores que hacen más complicado el estudio. Las sociedades más complejas de la cuenca de México tuvieron diferencias todavía más pronunciadas. A principios del siglo XVI, se ha estimado que casi la mitad de la población era compuesta por *mayeques*, habitantes de ciudades derrotadas que habían perdido sus derechos comunitarios. Debían trabajar las tierras ajenas para subsistir, entregando alrededor de la mitad de su cosecha como pago. Un sector más estudiado fue el de la *pochtecáyotl*, corporación de varios *calpultin* de comerciantes que enlazaba varias ciudades. La corporación llegó a ser tan importante, que pudo actuar como aliada directa de algunos monarcas, mientras que otros la atacaron violentamente por el temor de la nobleza ante el crecimiento de su poderío.

3. Las unidades políticas en Mesoamérica

En Mesoamérica existió una tensión constante entre las comunidades, basada en principios y derechos gentilicios, y las entidades políticas que las gobernaban. En ocasiones las contradicciones provocaron luchas fratricidas o la separación de algunas comunidades, como parece haber sucedido en el caso de la migración hacia Tlatelolco. Las corporaciones gentilicias tuvieron una relación necesariamente difícil con los principios de centralización y control que trataron de imponer los Estados en diversos

casos históricos. Una manera de abordar el problema de las unidades políticas en Mesoamérica es evitando las ideas territoriales y de soberanía europeas. Se ha propuesto que los señoríos se basaban en las relaciones establecidas por la autoridad con sus gobernados. El señor fungía como cabeza de una sociedad rígidamente jerarquizada y era apoyado por una burocracia de carácter cívico y religioso, integrada por la nobleza. El cumplimiento de las múltiples obligaciones (tributo en especie, trabajo en obras públicas de varios tipos, servicio militar que era visto como el "*tequio* de sangre") era recompensado con privilegios, servicios y tierras.[11] El sistema de recompensas llevó a un marcado carácter faccional, siendo frecuentes las luchas entre corporaciones y grupos sociales para obtener mayores privilegios. El ejemplo mejor estudiado es el de las ciudades nahuas, en las cuales el servicio al Estado era rigurosamente registrado. Los nobles y plebeyos que ascendían en la escala social lo hacían mediante la captura de guerreros enemigos en combate y otros servicios directos al señorío. Los puestos de mayor importancia en la burocracia eran reservados para quienes destacaban en esta meritocracia, y no era raro que un *macehual* ascendiera de manera espectacular. Los sistemas basados en el reconocimiento de los méritos fueron comunes, pero, al parecer, no alcanzaron estos extremos, salvo en contadas ocasiones.

Los señoríos de Mesoamérica tuvieron grandes variaciones en extensión, población, poderío y control social. Sin importar que se tratara del *altepetl* nahua, el *yya* mixteco, el *coquitao* zapoteco o el *batabil* maya, cada unidad política estaba integrada por un número indeterminado de comunidades o barrios. Estas subdivisiones comunitarias, denominadas "parcialidades" por muchos cronistas, corresponden con las organizaciones gentilicias

11 Ronald Spores, *The Mixtec Kings and Their People*, pp. 70-72.

que acabamos de analizar. En el caso mejor conocido, el de Tenochtitlan, las fuentes de información registran que el grupo étnico estaba integrado por siete *calpultin* al inicio de la migración desde Aztlán. Van Zantwijk los considera los "fundadores" de la ciudad, que gradualmente creció hasta incorporar otros 13 para sumar un total de 20 (aunque algunos autores identifican hasta 80). Al alcanzar esta cifra, al parecer surgió la idea de que estaban ligados con el principio organizativo por veintenas y asociados con los 20 días de cada mes.[12] De manera idealizada, los habitantes también se agrupaban en grupos de 20 familias, y cada cinco de ellas habría formado un barrio. En esos momentos, la subordinación de los principios comunitarios parece haber sido casi absoluta, ya que el *tlahtoani* nombraba las autoridades de cada *calpulli* (*tlaxilacalli* o *calpulco,* para mayor precisión). El Estado imponía los tributos en especie y servicios, un orden jurídico diferente que situaba como inferior jerárquico a las instancias locales y, en resumen, destruyó los principios gentilicios en los cuales se basaban las comunidades.

El señor era el centro de la unidad política, ya que todas las actividades del señorío giraban alrededor de su persona y autoridad. Algunos autores han propuesto, incluso que podríamos considerar que el señorío o su "capital" residían en dondequiera que se encontrara el monarca. El señor era considerado un "hombre-dios", arquetipo del gobernante, enlace entre la población, los dioses y la naturaleza, y cuyo poder político emanaba de la fuerza que obtenía de los dioses-ancestros. Al ser el intermediario entre los súbditos y las fuerzas divinas y naturales necesarias para su preservación, y descendiente directo del ancestro común divinizado, su carácter sobrehumano estaba fuera de discusión, así como su autoridad en el señorío.[13]

---

[12] Rudolf van Zantwijk, *The Aztec Arrangement: The Social History of Pre-Spanish Mexico*, pp. 130-132.

[13] Alfredo López Austin, *Hombre-dios. Religión y política en el mundo náhuatl*, pp. 122-125.

Era fundamental que en razón de su parentesco con el ancestro fundador del grupo debiera ser un elemento de cohesión social.

La existencia de señoríos multiétnicos en diversas regiones hizo que el principio cohesionante fuera no sólo la etnicidad, sino una historia común compartida entre los distintos sectores, casi siempre sustentada por la figura del monarca. Para conseguirlo, los señoríos le concedieron una serie de derechos fundamentales. La primera de sus atribuciones por este derecho fue la recolección de los tributos (en especie y en servicios) que le correspondían en razón de sus funciones, fundamentales para el bienestar colectivo. Empleaba estos tributos y tierras para redistribuirlos entre la nobleza, que se desempeñaba como su apoyo. El señor nombraba a los funcionarios civiles y religiosos, incluyendo a los jefes militares, los jueces y demás encargados de la justicia, recolectores de tributos, así como a los sacerdotes encargados de los cultos y la enseñanza.

Un segundo aspecto fue que se trataba del principal jefe militar del reino, aunque en los Estados de mayor complejidad rara vez salía en campaña y no combatía directamente en el campo de batalla. Un aspecto fundamental de los señoríos fue que el monarca siempre fue la cabeza indiscutible de la autoridad jurídica. Era el juez supremo, al grado de que aún en los sistemas de mayor desarrollo y complejidad, como en Texcoco y Tenochtitlan, era la única autoridad que podía condenar a un súbdito a la muerte. Tenía jurisdicción sobre cualquier delito y su delegación de atribuciones judiciales dependía de su voluntad. Lo mismo sucedía con la normativa, que estaba basada en la Antigua Regla de Vida, pero que podía ser interpretada por el señor de manera absoluta. De esta manera, era el único legislador, quien podía interpretar las leyes, los usos y las costumbres y, en última instancia, quien juzgaba todos los pleitos y litigios importantes del señorío.

Los señores tenían autoridad absoluta en sus dominios, gobernando entidades políticas autónomas. Las relaciones entre las entidades políticas mesoamericanas parecen haber estado regidas por las categorías básicas de la amistad (como la alianza, el comercio pacífico y cierto grado de cooperación) y enemistad (como la guerra, el saqueo, el comercio desigual); es decir, de manera semejante a las relaciones entre Estados independientes en cualquier época. El equivalente al derecho que norma las relaciones internacionales se dedicó a la guerra, definiendo aquellos casos que serían considerados una provocación suficiente para declarar las hostilidades. Éstos incluyeron el paso libre de personas no hostiles o desarmadas; en ocasiones el paso libre de ejércitos, y el bloqueo de caminos que habría resultado poco efectivo, pero que simbolizó la ruptura de las relaciones políticas. Cuando la medida era adoptada por pueblos tributarios era sinónimo de rebelión y, en el caso de la Triple Alianza, aun en casos de ciudades independientes, era equivalente a una declaración de guerra, por la ruptura de la "etiqueta internacional".[14] Las frecuentes guerras llevaron a un complejo mosaico de alianzas, enemistades y distintos grados de dependencia y subordinación.

El señorío, sobre otras unidades, podía ser simbólico (con entrega de muestras de respeto), relativamente laxo o bien casi absoluto, como en el caso del control de la Triple Alianza sobre las llamadas provincias tributarias. De esta manera, el impacto de la conquista o de la subordinación "voluntaria" se dio desde un impacto mínimo hasta los cambios completos en los patrones demográficos, políticos y económicos anteriores. En la región algodonera de Yautepec, del estado de Morelos, el dominio mexica significó un gradual empobrecimiento, menores tallas y mayores enfermedades por la pérdida alimentaria. Se fue

14 Ross Hassig, *Aztec Warfare: Imperial Expansion and Political Control*, 2a. ed., pp. 8-10.

consolidando un modelo de virtual monocultivo y ocupación social en el procesamiento del algodón para satisfacer las necesidades imperiales.[15]

4. El debate indiano

El descubrimiento de América y el choque cultural que el encuentro de dos civilizaciones originó, en la que tenía mayor poderío económico y militar, la española, un debate fuerte que contribuiría más adelante al fortalecimiento de un pensamiento en favor de los derechos humanos. Al mismo tiempo, originó el sometimiento y la explotación durante tres siglos de los pueblos originarios del nuevo continente, así como la pérdida de muchas de sus culturas, formas de organización social y política, gente y riquezas.

¿Cuál era la naturaleza de los pueblos recién encontrados? ¿Se trataba de pueblos civilizados, provistos de razón y de pensamiento? ¿O se trataba de pueblos bárbaros? ¿Cuál era trato que deberían tener éstos por parte de los españoles? ¿Era necesario someterlos? Si era así, ¿con qué soportes jurídicos, con qué justos títulos podría reclamarse el dominio sobre los pueblos descubiertos?

Éstas y otras preguntas fueron las que desatarían en España una rica discusión sobre la naturaleza de la Conquista, los títulos para sustentar ésta y sobre la naturaleza del hombre americano. Durante un tiempo se discutió y vinieron al debate las concepciones más retrógradas de ese tiempo: que los indios era bestias a las que se debería someter; que el nacer en islas ya daba deficiencias para el conocimiento y las habilidades mentales y espirituales de los naturales; lo mismo el nacer cerca del Ecuador. En fin, las posturas más tradicionales, como la de Juan Gines de Sepúlveda, recurrieron a las teorías de la servidumbre natural y a la visión más conservadora eurocéntrica de que era un de-

---

[15] Frances F. Berdan *et al.*, eds., *Aztec Imperial Strategies*, pp. 115-136.

ber, a fin de avanzar en una nueva cruzada en favor de la religión, el someter a estos hombres que, además, decían las crónicas, tenían prácticas no humanas, como la de sacrificar a sus propios congéneres, las prácticas idólatras, etcétera.

Afortunadamente, las denuncias de religiosos, desde los primeros años de la Conquista, como fue el caso de Fray Antonio de Montesinos en Santo Domingo, los reclamos de Fray Bartolomé de Las Casas, las discusiones de Francisco de Vitoria y el pensamiento de otros intelectuales inspirados en la escolástica de Santo Tomás de Aquino, y apoyados por otros menos sabios pero conocedores de la realidad recién descubierta, llevarían a decidir finalmente que los pueblos indios no sólo poseían razón, sino que a veces superaban —en espiritualidad, religiosidad, dedicación al trabajo, y en la creación—, a los propios europeos. No obstante que esto no impidió el saqueo y la destrucción de una buena parte de las culturas dominadas, la discusión daría grandes aportes para lo que posteriormente se concretaría en las doctrinas en favor de los derechos humanos.

Una de las formas concretas en que el debate sobre la naturaleza de la Conquista y de los pueblos encontrados se materializó, fue mediante la emisión de miles de cédulas y órdenes de las instancias de autoridad española, el rey, el Consejo de Indias, etcétera, no sólo para normar las formas de dominio y explotación de los pueblos encontrados. Muchas otras disposiciones se dirigieron a atenuar las formas voraces de comportamiento de conquistadores y funcionarios menores, que pensaban que la tarea era la de extraer el mayor beneficio posible a la mayor brevedad.

5. Las transformaciones coloniales

La conquista europea de las sociedades amerindias tuvo lugar en el marco de un contexto económico, político y cultural específico. El patrón generalizado de divisiones y

luchas de facciones que hemos visto influyó de manera decisiva en las pautas de la ocupación y el dominio, tanto armado como ideológico. Con grandes variaciones, cada "nación" se reconocía una identidad propia a partir de narraciones míticas de origen y un reconocimiento interno como grupo basado en la autopercepción. Esto no corresponde con los criterios actuales de identidad únicamente con base lingüística, étnica o formal, sino que formó un patrón más complejo y dinámico. Las luchas entre las entidades, incluyendo el descontento interno, provocaron que diversos grupos se aliaran rápidamente con los invasores o que simplemente no cooperasen contra ellos.

La idea de que fue la cooperación con los conquistadores el elemento principal para explicar la rápida derrota de la Triple Alianza, comienza a tener sentido si pensamos que hasta la llegada de Cortés no existía la idea del "indio" en el pensamiento amerindio. Para ellos, se trataba solamente de seres humanos; fue la Conquista la que formuló que los habitantes de América eran distintos a los recién llegados y, por lo tanto, correspondían a una categoría nueva. Así, el proceso colonial crea la idea del "indio" y lo "indígena", y resulta arriesgado aceptar la categoría sin tener claras sus limitaciones. El establecimiento de la categoría "indio" para definir la nueva alteridad situó a la mayoría de los habitantes de la Nueva España en una posición débil e incierta. La supervivencia de los grupos indígenas a lo largo de la dominación española tuvo enormes variaciones, dependiendo del impacto y de las políticas específicas que tuvo el régimen colonial con cada uno de ellos.

La Conquista tuvo efectos graves, que muchas veces resultaron catastróficos para los grupos indígenas. Para los españoles se trató de un proceso que continuaba la reconquista de los territorios ocupados por los árabes, por lo que a sus ojos resultó una forma de cruzada y lucha religiosa. La expansión económica y política fue comple-

mentada por una serie de valores que legitimaban el sometimiento de los pueblos descubiertos a través de lo que era una "causa justa", idea alentada por la Iglesia.

La conquista con fines evangélicos, cuya manifestación medieval fue la encomienda de los sometidos, se complementó con el moderno modelo de dependencia y aprovechamiento económico. La expoliación de los indios fue justificada por este derecho de conquista, lo cual, además, debilitaba las reivindicaciones de los pueblos sometidos. Un factor de cambio que difícilmente puede ser exagerado fue la catástrofe demográfica. La mayor parte de las estimaciones para Mesoamérica, Aridoamérica y Oasisamérica antes de la llegada de los europeos oscila entre los 15 y los 25 millones de pobladores. La conquista armada, la reacción cultural y depresiva ante la imposición colonial y, sobre todo, las brutales epidemias que asolaron cada zona significaron caídas que van del 80 al 95 por ciento. Nueva España preservó entre dos y tres millones de habitantes a principios del siglo XVII, pero a este factor general debemos considerar que la caída poblacional afectó de manera diferencial al territorio. Regiones enteras del país quedaron casi abandonadas y algunas recuperaron sus niveles demográficos sólo en la segunda mitad del siglo XX.

La etapa colonial puede ser vista como un largo proceso, de carácter dinámico, cuyos conflictos no han sido resueltos en muchos campos todavía. Por este motivo, no se puede entender la Conquista y sus resultados como un proyecto europeo solamente, sino como su puesta en práctica. Fue la confluencia y el choque de una serie de principios y valores en los cuales la incomprensión mutua de dos cosmovisiones culturales tuvo resultados muy diferentes.

El hecho de que los grupos indios preservaran sus derechos tradicionales durante la época colonial dependió de múltiples factores. Algunos de los más importantes incluyeron el fortalecimiento de la identidad étnica o cor-

porativa de cada pueblo, comunidad, "tribu" o "nación" a través de distintos mecanismos. Para Charles Gibson, la muestra más clara de que el régimen colonial reconoció estos criterios indígenas de identidad es que la organización del trabajo comunitario se basó en estas categorías políticas y no en criterios solamente administrativos o étnicos.[16]

En el nuevo marco jurídico esto significó que algunas unidades políticas lograron ser reconocidas como "pueblos de por sí", constituyéndose como cabeceras que gozaban de una serie de privilegios y derechos que permitieron fortalecer su identidad. Otro aspecto fue la preservación de la lengua propia, ya que diversos señoríos multiétnicos vieron la pérdida de las minoritarias y gradualmente se impuso el uso oficial del español y del náhuatl como una suerte de *lingua franca* en gran parte de la Nueva España.

Los lazos tradicionales de identidad indígena, que, como hemos visto, abarcaron la unidad comunitaria y política, no definían un espacio estrictamente territorial. Cada unidad tenía una jurisdicción propia, que se definía, como en tiempos prehispánicos, por derechos tradicionales sobre los recursos naturales, los lugares sagrados y, lo que resulta más importante, los espacios necesarios para la reproducción sustentable de la comunidad.[17] La contraposición de esta concepción del espacio con el orden jurídico español significó el origen de luchas que se prolongan hasta nuestros días.

Durante la época colonial los pueblos y comunidades indias fueron adoptando distintas facetas de la cultura europea, especialmente cuando servían a sus intereses. La religión fue un instrumento particularmente útil, debido a que jugó un papel múltiple. El primero fue que los conquistadores veían en la aceptación del catolicismo un

[16] Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, trad. de Julieta Campos, pp. 82-84.

[17] James Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, pp. 27-88.

símbolo de la sumisión, lo que terminaba la etapa armada y de mayor violencia. La temprana y veloz difusión de la nueva religión fue vista por frailes y otros sectores como muestra del éxito de la conquista espiritual. Para la mayoría de los investigadores, la causa principal de la rápida conversión fue su carácter superficial, el evidente sincretismo y la adaptación de las creencias antiguas a las condiciones coloniales.

Un segundo factor fue la recuperación de la identidad local a través de la refuncionalización de los dioses protectores. Los santos y las devociones coloniales sustituyeron las anteriores, sirviendo para que se fortalecieran los lazos internos. También aprovecharon las características jurídicas españolas, que permitían colocar las propiedades dentro de las cofradías. En algunas regiones esto tuvo como consecuencia lo que para los investigadores se denomina "pueblos de los santos", en los cuales los bienes de la comunidad quedaron a nombre de la devoción local. En la práctica, esto significó que los bienes de la comunidad quedaban fuera de control fiscal y, al mismo tiempo, protegidos de cualquier forma de enajenación.

Un tercer aspecto en el cual la evangelización transformó las comunidades fue el desplazamiento del sacerdocio indígena. La ruptura con la sacralidad de las élites prehispánicas llevó a su debilitamiento como estamento superior y, en algunos casos, a su virtual desaparición en un periodo relativamente corto.

Por último, la suma de los tres factores expuestos llevó a una gradual separación de los ámbitos civil y religioso, que antes eran indisolubles. Aun las instituciones relacionadas con la jerarquía cívico-religiosa resintieron el impacto de esta percepción en épocas tempranas. Durante la época colonial se ha identificado, en ciertas regiones, que los individuos usaban el nombre de su comunidad en forma de apellido, práctica que se registra en las listas de tributarios que se organizaban por barrio. Romero Frizzi considera que cada una de estas demarcaciones compren-

día unas mil personas, y que la evidencia apunta a que sus integrantes vivían en condiciones económicas semejantes, viviendo en unidades domésticas de manera monogámica.[18]

Los sistemas de gobierno indígenas se adaptaron rápidamente a las condiciones coloniales de la Nueva España. En general, el proceso siguió ejes bien definidos. En las estructuras políticas, que antes estuvieron en manos de los señoríos, la transformación fue más intensa y, en ocasiones, completa. En las de tipo gentilicio, que abarcaron a las comunidades (como el *calpulli*, el *siqui*, el *cuchteel* o el *coqui*), los cambios fueron menores. Para Aguirre Beltrán, los "mayordomos, escribanos, alguaciles, alcaldes y regidores no eran en realidad sino los antiguos funcionarios del *calpulli* reacomodados y con nombres distintos".[19] Este principio se continuó en ciertas regiones hasta nuestros días, aunque en las de mayor desarrollo económico el impacto de la economía de mercado alteró los patrones de solidaridad comunitaria hacia un modelo de corte capitalista.

La noción indígena de la tenencia comunitaria de la tierra recobró fuerza durante la época colonial y puede considerarse un antecedente directo del ejido contemporáneo, al normarse la propiedad colectiva. El proceso de eliminación de los señoríos y las configuraciones políticas supuso el debilitamiento del estamento de la nobleza indígena en la Nueva España. La base de su poder fue funcionar como intermediaria entre las comunidades indígenas y las autoridades del sistema colonial, lo que lograron mediante diversas estrategias y con resultados desiguales.

La segunda y tercera generaciones de los estamentos nobles indígenas, nacidas después de la Conquista, fueron especialmente notables en su adopción del modelo cultural europeo. En el centro de México podríamos incluir

[18] María de los Ángeles Romero Frizzi, *Economía y vida de los españoles en la Mixteca Alta: 1519-1720*, pp. 39-41.

[19] Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, pp. 37-38.

a los cronistas Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, Diego Muñoz Camargo, Domingo de San Antón Muñón Chimalpáhin o Hernando Alvarado Tezozómoc como algunos de sus miembros más destacados. Formados en los colegios más destacados, su capacidad llegó a representar una amenaza al régimen colonial, por reivindicar derechos e historia a través de sus diversas obras. La existencia de un sector indígena tan preparado dentro de los cánones europeos, la caída demográfica y otros factores influyeron en la creación de nuevas políticas que lo desplazaron de sus privilegios.

A la pequeña élite nacida en España se sumaron los nuevos sectores de criollos y mestizos, interesados en crear y aumentar una base de identidad y poder político. En las regiones más desarrolladas la marginación de los indios fue creciendo conforme transcurrieron los siglos coloniales, dejando a las comunidades en un estado de virtual autonomía y destruyendo a los anteriores grupos de intermediarios, con la autoridad novohispana hasta asimilar nobles y plebeyos.

En las regiones más alejadas o de menor interés económico para los grupos dominantes de la Nueva España, el estamento de la nobleza indígena mantuvo sus privilegios durante un tiempo más prolongado. Un caso interesante es el del Yucatán colonial, en el cual la preservación y supervivencia del orden social maya logró resistir los embates de la aculturación mejor que en otros casos. El patrón de asentamiento disperso, la relativa pobreza y la concentración de la escasa población no indígena llevaron a una marcada diferenciación entre los grupos. Para Nancy Farriss, la existencia de dos sociedades paralelas, con gran suspicacia cultural mutua y el temor de la fuga de los indígenas hacia zonas fuera del control colonial, fortalecieron a la nobleza tradicional. Actuando como intermediaria entre sus comunidades y las necesidades coloniales, fortaleció una virtual segregación hasta el siglo

XIX.[20] El patrón separatista funcionó hasta la llegada de la economía del henequén, cuyo carácter de mercado provocó la ruptura del orden tradicional. En última instancia fue la causa principal de la Guerra de Castas, que confrontó a los dos grupos en una lucha sin cuartel y que llevó al establecimiento de un territorio indígena autónomo en el actual estado de Quintana Roo por más de medio siglo (y que nunca se rindió oficialmente).

6. Las comunidades e instituciones indígenas contemporáneas

Los Estados modernos han tenido como objetivo el control social a través del poder. Una de sus manifestaciones principales ha sido la creación de un discurso hegemónico de la identidad nacional, plantear que las raíces, la historia, los rasgos y la cultura son las mismas para todos los habitantes de un país. Este tipo de nacionalismo implica, por lo tanto, la negación de la diversidad, de las diferencias culturales y el reconocimiento de la alteridad (del "otro") interna. La diversidad multiétnica de México ha sido gradualmente reconocida, como veremos en el siguiente apartado.

El reconocimiento jurídico de los derechos indígenas no significa que la imagen social y el discurso acerca de las instituciones y formas de gobierno colectivas hayan cambiado por completo. Los siglos de marginación solamente pueden revertirse mediante la aceptación de las diferencias como parte de la riqueza cultural de la nación.

Las comunidades indígenas mantienen una identidad basada en las relaciones de sus integrantes, sus prácticas y costumbres, el compartir una narrativa de origen y en el reconocimiento de este carácter por parte de cada individuo. Cada pueblo ha construido un discurso propio, y

---

[20] Nancy M. Farriss, *Maya Society under Colonial Rule: The Collective Enterprise of Survival*, pp. 169-218.

entre las causas de sus divergencias debemos recordar que la experiencia histórica fue distinta en cada caso.

Las respuestas de los pueblos al despojo y a la restricción de sus derechos se manifestaron desde el acomodo y los arreglos "pactados", hasta las insurrecciones e incluso la rebelión permanente, habiendo grupos étnicos que jamás se han "rendido" ante conquistadores coloniales o autoridades modernas. El proceso de resistencia a la aculturación, la pérdida de derechos colectivos y otras manifestaciones de la imposición de un patrón nacional único se agudizó con las reformas liberales del siglo XIX. Los pueblos se las ingeniaron para defender derechos territoriales, evitar la titulación individual y preservar la fuerza corporativa a través de estrategias que serán revisadas en el siguiente inciso. El patrón generalizado fue el de una confrontación de las comunidades indígenas con los elementos más adversos de los proyectos de modernización económica, política y jurídica de envergadura nacional, estatal o local.

Las comunidades y pueblos indígenas basan su identidad en un relato histórico compartido, que cada uno considera diferente a los demás. El hecho de que el discurso sea distinto, que explique las principales diferencias respecto a otros grupos étnicos y que construya una narrativa que da significado a los principales puntos de la geografía de su territorio lo convierte en propiedad comunitaria.

El relato histórico conforma una cosmovisión única en este sentido, propia de cada organización social, política y económica en lo particular, y que es el resultado de las fuerzas de cohesión dentro de cada una. Como ha señalado Guillermo Bonfil, en este sentido los conceptos "indio" y "pueblo de indios" no tienen un origen "inmemorial", ni mucho menos "estático".[21] Las raíces mesoamericanas fueron precipitadas por la transformación colonial,

---

[21] Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*, pp. 14-17.

durante la cual adquirieron el carácter de "oprimidos", que resulta fundamental para comprender la historia de su resistencia y reivindicaciones. Desde el siglo XIX y hasta la actualidad, otro rasgo que los ha caracterizado debido a esta opresión han sido la pobreza y la marginación. Para Gonzalo Aguirre Beltrán, esta pobreza fue el rasgo definitorio de lo indígena, al grado de proponer que los indios "son los pobres entre los pobres".

La idea de pertenencia a una comunidad depende de la valoración de cada individuo que la integra. No se trata de una imposición externa, sino de que la suma de interacciones simbólicas y con significado dentro de ese grupo social sean lo suficientemente importantes como para que la persona resulte definitoria de su identidad. En suma, se trata de la noción de "estar dentro del mismo barco", sin importar las discrepancias o el tono de las relaciones que se establecen con otros individuos específicos. Por supuesto, a esta identidad corresponden culturas, valores y prácticas específicamente indígenas, así como una cosmovisión propia. Para Díaz Gómez, estas prácticas definen la "comunalidad", concepto que engloba una serie de cinco elementos enlazados que marcan el carácter indígena de las comunidades. Retomando sus propuestas, Federico Navarrete los explica: el primero es el concepto territorial basado en la relación con la tierra (en sentido sagrado); el segundo es la búsqueda de consensos en la toma de decisiones; el tercero es que la autoridad preste sus servicios de manera gratuita; el cuarto es que el trabajo colectivo es un acto "de recreación", y el quinto es que los rituales y ceremonias expresan el "don comunal".[22]

Algunos autores han propuesto que la identidad y la pertenencia a una comunidad no parecen operar con base en fronteras sociales claramente delimitadas. Las prácticas cotidianas son las que marcan el grado y el tipo de reci-

---

22 Federico Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, pp. 45-46.

procidad, por lo que los aspectos formales quedan de lado muchas veces. Por ejemplo, Monaghan señala que los mixtecos definen las relaciones dentro del hogar como "donde se alimentan y visten unos a otros". El parentesco enlaza a toda la comunidad, con base en el origen común, pero sin la actuación solidaria, en la práctica este factor carece de importancia real. De manera que los mecanismos de solidaridad (*tequio*, sistema de cargos, faena) son el primer enlace práctico entre los miembros, cuya identidad se refuerza a medida que participan y reciben los beneficios de la cooperación.[23] La continuidad de las unidades sociales de todos los niveles (familia nuclear, extensa, comunidad, pueblo) depende de procesos que los enlazan orgánicamente mediante actos específicos.

La conceptualización indígena de su territorio tiene sus orígenes en los derechos que las comunidades y pueblos reivindicaron desde la época prehispánica. El territorio se constituye por los recursos naturales necesarios para la sustentabilidad comunitaria en el largo plazo, por lo cual no tiene límites espaciales bien definidos, sino linderos y derechos históricos sobre tierras, aguas, yacimientos, bosques y otros más. Este carácter de territorio "heredado" significa que la geografía local está marcada por sitios naturales y construidos que cobran significado especial al referirse a la historia compartida por el grupo. La geografía simbólica, la historia que le confiere significado y los recursos necesarios para la comunidad construyen el espacio que podemos definir como territorio de la comunidad. Significa también que existe un nexo particular entre la población y la naturaleza, en el cual la tierra no puede ser considerada una mercancía y los recursos explotados sin consideración por las generaciones venideras. Un ejemplo histórico es el emblema nacional: el águila (fuerza de los niveles celestes) devorando a la serpiente

[23] John Monaghan, *The Covenants with Earth and Rain: Exchange, Sacrifice, and Revelation in Mixtec Sociality*, pp. 356-362.

(fuerza de los niveles inferiores) sobre un nopal con tunas rojas (la tierra y los corazones de los sacrificados) es una hierofanía (manifestación de lo sagrado) que evidencia el designio de los dioses para que los mexicas fundasen su capital, Tenochtitlan, en ese preciso lugar. En cierta forma, cada pueblo constituye, a través de sus relatos sagrados, su propio *axis mundi*, o, coloquialmente, su ombligo del mundo.

La relación de las comunidades indígenas con su entorno no fue únicamente de explotación y aprovechamiento material. El territorio ha sido visto desde tiempos inmemoriales como la conjunción de las tierras, los bosques y los recursos que permiten el sustento, pero también como el escenario de la memoria y la identidad. Los mitos de origen siempre aluden a puntos específicos de la geografía, que son dotados de esta forma de significado simbólico e histórico. Estos lugares, así como los edificios, templos, capillas u adoratorios fueron integrados de manera coherente al relato de cada pueblo. De manera que la preservación de la naturaleza no tuvo sólo un propósito de sustentabilidad económica, sino que se trató también de proteger y resaltar los sitios importantes para cada comunidad. Las ceremonias, fiestas, procesiones y otros rituales se escenifican en estos lugares, de tal modo que cada celebración significa restablecer los lazos que unen a todos dentro de la comunidad y, a su vez, enlazan a ésta con las que la rodean.

El conflicto entre pueblos o comunidades es un importante factor en la identidad de cada uno. En muchos casos se trata de luchas inmemoriales, pero los estudios señalan que la mayoría se refiere a reclamaciones morales que forman una percepción particular. Para Philip Dennis, el conflicto se vuelve un factor estructural en la construcción de la memoria colectiva y en el eje para comprender el funcionamiento de las instituciones en un contexto particular. De la misma forma en que las prácticas de solidari-

dad construyen un sentido de pertenencia, las confrontaciones elaboran una representación del "enemigo". Además, la referencia clara entre amigos y enemigos fortalece el sentido de pertenencia a través de la amenaza constante, que obliga reforzar la solidaridad como medio de defensa.[24] Los relatos acerca de los orígenes y el desarrollo del conflicto pueden constituir la pieza fundamental para explicar la posición de la comunidad, creando un "mapa mental" en el cual se explica la historia del pueblo al que se pertenece. Las disputas se elevan a un plano ideológico y fortalecen la identidad, la creación y la defensa de los linderos, y marcan los límites y el carácter de la reciprocidad social.

La solidaridad interna es una fuerza fundamental para la sustentación y reproducción de las comunidades indígenas. La importancia de los instrumentos de solidaridad comunitaria es fundamental en la constitución e identidad de los pueblos indígenas.[25] Una de sus manifestaciones principales es el antiguo *tequio*, que a través del tiempo ha asumido nombres y variantes locales. Es común traducirlo directamente como trabajo comunitario, pero hemos visto que sus alcances culturales rebasan el concepto ampliamente. Se trata del servicio comunal con carácter obligatorio y gratuito, que se entrega como parte de las obligaciones recíprocas que tienen individuos y familias con respecto al conjunto. Expresa la interdependencia que existe entre los miembros de la comunidad para satisfacer las necesidades colectivas determinadas por las autoridades tradicionales. En principio, se lleva a cabo de manera más o menos igualitaria, de modo que todos los ciudadanos elegibles participen con la misma frecuencia en trabajos de dificultad similar.

---

[24] Philip Adams Dennis, *Conflictos por tierras en el Valle de Oaxaca*, trad. de Cecilia Paschero, pp. 16-18, 202.

[25] G. Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, *op. cit.* pp. 23-24.

En la actualidad, el *tequio* incluye generalmente la construcción y el mantenimiento de edificios públicos, calles, caminos, cementerios y puentes. También se considera que el cuidado de ríos, manantiales, bosques y algunos recursos pueden estar sujetos al *tequio* para conservarlos. Por último, algunas comunidades destinan un *tequio* para la labranza de las parcelas destinadas a sectores específicos de la comunidad, incluyendo las de la escuela, de las mujeres y de proyectos colectivos específicos. Si a la práctica consuetudinaria añadimos su trasfondo histórico, el resultado es la creencia en la existencia de una serie de *tequios* entrelazados, que enlazan los planos de lo individual y lo comunitario, y lo sagrado y lo civil.[26] El avance del trabajo asalariado ha transformado el sentido original de las faenas colectivas, en particular en aquellas regiones en las cuales el desarrollo económico ha llevado a la alteración completa de las relaciones sociales.

Una de las instituciones mejor estudiadas dentro de los sistemas de gobierno y solidaridad comunitarios es el llamado "sistema de cargos". Relacionado originalmente con las autoridades de las comunidades gentilicias, conservan mayor parecido con su lógica y principio que con aquellas de las unidades políticas de Mesoamérica. Se trata de una adecuación de los instrumentos tradicionales surgidos como repuesta a la autoridad colonial, por lo que tienen un fuerte componente de resistencia cultural. Se basan en el derecho y la obligación de todos los miembros de la comunidad para participar en la organización política, así como para ser elegidos para decidir y contribuir al desarrollo de ella.

Este poder se desarrolla principalmente en las instancias de deliberación, decisión y ejecución de cada comunidad (cuyo nombre, funciones y atribuciones dependen de factores diversos). La jerarquía cívico-religiosa de las comunidades indígenas fue descrita por Pedro Carrasco

26 Jeffrey H. Cohen, *Cooperation and Community: Economy and Society in Oaxaca*, pp. 107-112.

como la combinación de "la mayor parte de los cargos civiles y ceremoniales de la organización de la ciudad en una única escala de cargos anuales". El elemento central es que todos los hombres (y en la actualidad, a veces las mujeres) deben participar en el sistema de cargos, con idénticas posibilidades de ascender en la escala.[27] Se trata del ejercicio de la autoridad de manera no remunerada; antes bien, deben pagar y costear las fiestas y ceremonias para poder ser electos. La responsabilidad conlleva un alto prestigio dentro de la comunidad y asegura que, por lo general, el individuo goce de la aceptación. En segundo término, el hecho de que sea no remunerado y muy oneroso —pues se estima que un cargo alto, como una mayordomía, puede costar los ahorros de más de 10 años de un campesino—, tiene efectos económicos inmediatos. El sistema de cargos anula en la práctica la posibilidad de acumulación de capital y, por lo tanto, asegura la relativa homologación económica de los miembros de la comunidad.

La base ideológica de la jerarquía cívico-religiosa es que la comunidad existe a partir de las relaciones sociales que surgen de la interacción entre los niveles de lo humano y lo sagrado. En primera instancia, las ceremonias individuales, como el rezo, el sacrificio y las ofrendas constituyen un refrendo del pacto que enlaza a esta persona, su familia y los seres sobrenaturales. La manifestación de éstos puede ser la devoción a santos o imágenes específicos, pero también puede expresarse en el culto a las piedras parlantes en Los Altos de Chiapas, o a figuras históricas deificadas, como en el caso del culto y las peregrinaciones a San Cuauhtémoc Rey en Ichcateopan, en el estado de Guerrero. El sacrificio es visto en zonas tradicionales como un *tequio* que se da a estas fuerzas a cambio de su protección y, en última instancia, la posibilidad de repro-

---

27 Pedro Carrasco, "La jerarquía cívicorreligiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial", en José R. Llobera, comp., *Antropología política*, p. 323.

ducir el modo de vida. Las ceremonias se plantean dentro del esquema comunitario como una manera de "colapsar" las diferencias internas al fomentar una participación igual para todos sus miembros. En algunos casos, sirven también para enlazarse con otras comunidades, al integrarlas dentro de los ciclos ceremoniales.

De manera complementaria al sistema de cargos se encuentran instancias como los consejos de ancianos. Se caracterizan por ser espacios de deliberación, en los cuales las opiniones de los miembros de mayor edad pueden ser emitidas y escuchadas de manera idealmente libre. Es común en diversas comunidades que sean las asambleas las que elijan al grupo de ciudadanos que deberán servir como autoridades. En el caso de los municipios indígenas más tradicionales, la asamblea forma parte del sistema de cargos. En instancias más nuevas, como los ejidos de reciente creación, la asamblea ejidal nombra a quienes deberán cumplir el encargo colectivo, pero sin el carácter cívico-religioso descrito. En general, la asamblea de ciudadanos se integra según el tipo de comunidad, y específicamente se denomina de "comuneros" cuando se tratan asuntos relacionados con las tierras y el territorio. La asamblea conforma un espacio de análisis y reflexión internos, lo que permite alcanzar consensos en la toma de decisiones, y que los aciertos y fracasos sean responsabilidad de la colectividad.

Los sistemas jurídicos indígenas se caracterizan por ser resultado de una cultura de resistencia ante la imposición de los modelos europeos tras la Conquista. Las necesidades administrativas coloniales, descritas antes, y la limitación de los recursos hicieron posible la preservación de buena parte del orden comunitario, creando un patrón de pluralismo jurídico que apenas comienza a ser reconocido.

Un elemento central en los sistemas jurídicos indígenas, a partir de la época colonial, ha sido el énfasis en la resolución de los conflictos y en la restitución del daño. Todos los sistemas oscilan entre el control social y la pre-

servación del equilibrio, pero en el caso de algunos de los grupos indígenas mejor estudiados la inclinación por evitar el estallido de la violencia a través de la autoridad jurídica ha sido muy grande. Laura Nader, en su estudio de comunidades zapotecas, definió este objetivo como "ideología armónica", describiendo cómo se eliminaban los conceptos occidentales de "víctima" y "delincuente" en favor de una solución ponderada. Las normas no se aplican en abstracto, sino que los Jueces identifican los problemas mayores y buscan, a través de una serie de diálogos, que las partes en conflicto acepten resolver sus diferencias llegando a un justo medio.[28] En el caso del resarcimiento, los tribunales locales buscan esa misma preservación del equilibrio social mediante la compensación del daño. No se trata, sin embargo, de una victimología pura, sino de evitar el estallido violento con base en la relativa satisfacción de las partes. De esta manera, el principio mesoamericano de la búsqueda de la preservación del equilibrio continúa siendo parte integral de las instituciones actuales. Ahora, como antaño, el interés colectivo es el objetivo final de los sistemas de gobierno y base de la vida colectiva en los pueblos y comunidades indígenas.

II. Los derechos de los pueblos indígenas: de la Independencia al siglo XXI

1. Pueblos indios e independencia nacional

La relación entre el Estado mexicano y los indígenas ha estado cargada históricamente de la sombra de la desigualdad, la exclusión y la discriminación.

---

28 Laura Nader, *Harmony Ideology: Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*, pp. 109-132.

A pesar de los ideales de libertad, justicia y soberanía popular de quienes iniciaron la lucha por la independencia de México —Miguel Hidalgo y José María Morelos, entre otros—, la influencia del pensamiento inspirado en el liberalismo de las revoluciones francesa y norteamericana, sobre quienes construyeron el nuevo país a partir de 1821, llevarían a la negación de la existencia del corazón y cuerpo del México del siglo XIX: una mayoría de pueblos indígenas y campesinos.

En los albores de nuestro país como Estado independiente, la población de México era de seis y medio millones de personas, 60 % de los cuales pertenecía a alguno de los pueblos indígenas originarios que habían sobrevivido al periodo colonial. Por otro lado, 22 % de la población pertenecía a las castas, es decir, a las distintas mezclas raciales de españoles, negros, indios, mestizos y mulatos; había 17.5 % compuesto por criollos y españoles (estos últimos eran una minoría muy significativa frente a los primeros, ya que sumaban unas 30,000 personas). La población negra ocupaba el 5 % restante.

Pese a seguir siendo una mayoría poblacional y estar agrupados en sus formas corporativas de vida comunitaria, a los pueblos indios del México independiente no se les reconoció el valor de sus formas de organización y vida,[29] como parte de la Federación, sino como un sector marginal al que había que incorporar a la civilización y al progreso.

Primero, los iniciadores de la Independencia de México habían abolido la esclavitud, suprimido los tributos, así como las distinciones de casta y raza, y buscaron crear condiciones para que todos los habitantes disfrutaran iguales derechos y obligaciones.

Luego, las Constituciones de 1824 y 1857, así como otros ordenamientos que se dieron en ese periodo, se ins-

[29] G. Bonfil Batalla, *op. cit.*, pp. 150-160.

piraron en el modelo de la civilización occidental y crearon una figura ficticia: la del ciudadano sin adjetivos, en un mar rural e indígena. Surgió un país minoritario en el que las normas, aspiraciones y principios abrevaban de la idea de que el ciudadano constituyera la célula básica a partir de la cual se cincelara el progreso. Todo ello a partir de decretar que todos eran iguales ante la ley y de establecerse que en todo registro o documento público, al sentar los nombres de las personas, se debería omitir clasificarlas por su origen.

Uno de los principales ideólogos liberales de esa época, José María Luis Mora, por ejemplo, pidió en el Congreso del Estado de México que se proscribiera la denominación de indio, porque había venido a ser la acepción vulgar oprobiosa de una gran porción de nuestros ciudadanos.

Los pueblos indios aparecen sólo de refilón en los primeros documentos constitucionales mexicanos. Una escueta mención en la fracción X del artículo 13 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, y XI del artículo 49 de la Constitución de 1824, establece, dentro de otras, como facultad del poder legislativo, la de emitir decretos para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios.

Mientras se consolidaba el marco legal poniendo en práctica los principios de igualdad jurídica y federalismo, creando una ciudadanía imaginaria, o al menos una ciudadanía para un sector minoritario, el concepto de indio fue desapareciendo del repertorio político, ideológico y administrativo del nuevo país. Los antiguos pueblos fueron perdiendo sus antiguas condiciones especiales que durante la Nueva España habían separado a españoles e indios y castas, lo que había permitido su reproducción y sobrevivencia física, social y territorial, no obstante que ésta fuera en condiciones de subordinación política y explotación económica. La designación del indio fue poco a poco sustituida en la documentación oficial por la de la

igualdad jurídica del ciudadano. Pero esta igualdad sólo existiría en el papel impreso de las leyes.

Durante las primeras décadas de vida independiente, a las élites que estaban construyendo la nueva sociedad les tenía sin cuidado la cuestión indígena. Hubo indiferencia frente a sus problemas sociales y, por el contrario, interés en que perdieran su identidad, sus lenguas, sus culturas y formas de organización y sus territorios.

Para la mayor parte de los gobernantes, influyentes y propietarios privados del siglo XIX mexicano, los indios no eran ciudadanos verdaderos, debido a que eran ignorantes, tenían un apego acendrado al terruño y a sus viejas fórmulas de organización política corporativa. Su atraso material y moral los imposibilitaba para la participación en la vida pública. Su cultura y sus formas de ver el mundo se los impedía: no se sentían parte de la nación mexicana, sino sólo de su pueblo, pensaban algunos intelectuales, y estaban fuera del mundo civilizado que se estaba construyendo a partir de la Independencia. Por ello había que traerlos a este mundo civilizado, así fuera por la fuerza.

A lo largo del siglo XIX los pueblos indios aparecerán en las disposiciones gubernamentales, pero en circulares o leyes para suprimir comunidades; para crear municipios constitucionales y desaparecer sus repúblicas; para repartir, fraccionar y despojarlos de sus tierras, convirtiéndolas en propiedad privada; para considerarlos como salvajes en su lucha por defender sus territorios y su autonomía en las guerras de castas, en las incursiones contra los indios trashumantes del norte, en las deportaciones masivas, etcétera.

No podría lograrse la igualdad mientras las condiciones de dominación política y social sobre los pueblos indios existieran. Así que el buen deseo de pensar que eliminando la legislación especial (que el régimen colonial había otorgado a los pueblos indios y posibilitó el desarrollo de formas de derecho consuetudinario propio, tomando en cuenta sus particularidades) los pondría automáticamente en el camino del progreso resultó fallida. Que-

daron sujetos, eso sí, a esquemas jurídicos individualistas, ajenos a sus tradiciones e historias y al pluralismo jurídico del que habían disfrutado antes, y presa fácil de los poderes económicos y políticos reales.

Para muchos liberales, el aprovechamiento del supuesto cuerno de la abundancia que era México requería igualarnos a la civilización occidental y al progreso. Se buscaba la extinción de todas las diferencias raciales mediante la fusión de los indios en el crisol de la raza blanca, promoviendo la migración europea de este tipo de población, rompiendo las cadenas del orden colonial, que trataba a aquellos como menores de edad, imponiendo la igualdad ante la ley, eliminando prerrogativas de gremios y corporaciones, dentro de ellas las indígenas.

El argumento conservador coincidía con los liberales en la visión negativa de las culturas sobrevivientes mesoamericanas, aunque apreciaban de manera diferente la herencia colonial, ya que valoraban la docilidad del indio en ese sistema. Habría que restaurar el orden colonial, las misiones civilizatorias y el tributo. Incluso, frente a la guerra en contra de los indios "bárbaros" del norte o los indios mayas de Yucatán, se mostraron menos seguros con la utilidad de las medidas de exterminio.

Contrariamente a los liberales de la primera mitad del siglo, el imperio de Maximiliano emitió legislaciones proteccionistas que obedecieron tanto a un regreso a las Leyes de Indias, como a temas liberales que algunos han considerado más avanzados que los de los republicanos contra los que combatía. No obstante, por la debilidad del periodo, quedarían sólo en el papel.

Poco después, Francisco Pimentel, liberal, hacendado, aristócrata y científico, estuvo preocupado por encontrar las causas que originaban la situación de los pueblos indígenas de ese tiempo. Aunque rechazaba una interpretación racista (como lo harían otros intelectuales porfiristas más adelante, entre ellos Francisco Bulnes), pensaba que el sistema basado en la comunidad era perjudicial y

que había que prohibir los privilegios y las leyes especiales que venían de las Leyes de Indias. Que no se debería dar tierra al indio, pues la propiedad que no cuesta trabajo obtener ni se aprecia ni se conserva. Que se requería reposo y no leyes subversivas, y que se apoyara la propiedad privada y las formas para que los indios obtuvieran la suya con el sudor de su frente.[30]

Hubo regiones en que la confrontación llevaría a las llamadas guerras de castas, a mediados del siglo XIX, en la península de Yucatán y otros lugares, cuando en realidad los indios luchaban por la defensa de sus tierras y personas de la voracidad de hacendados blancos buscaban despojarlos. Al ser derrotados, fueron sometidos a deportaciones masivas a Cuba, en donde, bajo supuestos contratos de trabajo, eran presa de formas de dominación esclavista en las plantaciones de aquel país.

En el norte de México, luego de la guerra con Estados Unidos, los pueblos indios itinerantes, como comanches, apaches, seminoles, mezcaleros, lipanes, mascongos y otros, fueron presionados para abandonar sus antiguos territorios, y ante la debilidad del Estado nacional avanzaron sobre el norte del país, llevando a acciones de violencia contra ellos por parte del Gobierno, con pobladores de esa región y pueblos indios pacíficos, en una guerra contra lo que consideraban la barbarie. Otros pueblos norteños, tradicionalmente asentados ahí, como los yaquis y los mayos, también tuvieron que defenderse de la embestida de propietarios y del Gobierno para apoderarse de sus ricas tierras.

A mediados del siglo XIX, la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Lerdo, significó el triunfo del proyecto de liberar la propiedad agraria al mercado, desarmotizando las tierras de la Iglesia, pero también las de las co-

30 Romana Falcón, *México descalzo*, pp. 31-78, y también, de la misma autora, *Las rasgaduras de la descolonización: españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*.

munidades campesinas e indígenas. Aunque en algunas zonas los pueblos mantuvieron su unidad interna defendiendo sus propiedades o simulando su reparto, en otras regiones miles de pueblos perdieron sus tierras o las vieron repartidas, o fueron despojados por colonizadores y hacendados en todo el resto del país durante lo que quedaba del siglo.

Excepciones liberales

Claro que hubo excepciones de liberales, como José María Castillo Velasco, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Ignacio Manuel Altamirano y otros, que destacaron por su oposición ideológica a la política de migración europea, por su confianza en la población indígena y su creencia en que la redención de la patria no pasaba por su blanqueo, y que sí era necesario reanimar a la población autóctona con el acceso a la tierra y leyes protectoras.

Benito Juárez, aunque mantendría una actitud de combate, como todos los Gobiernos de su tiempo, hacia los grupos de indios trashumantes y guerreros, actuó con mesura con los pueblos indios pacíficos. Cuando había gobernado Oaxaca emitió una Constitución liberal (como la federal de 1857), en la que mantuvo la facultad de los ayuntamientos para seguir administrando los bienes comunales y actuó con lenidad en la aplicación de la Ley Lerdo en su entidad. Ya como presidente no fue proclive a la venta de las tierras de los pueblos, sino a su reparto entre sus propios vecinos, como una forma de protegerlos frente al poder económico de los propietarios; prohibió la esclavitud simulada que se hacía de indios mayas de Yucatán a Cuba; emitió algunas medidas para proteger propiedades de las corporaciones campesinas, y otorgó tierras a los rarámuri o tarahumaras de Chihuahua y kikapú de Coahuila.

Sería durante el Porfiriato (1876-1910) cuando se daría la mayor embestida contra los pueblos indígenas; en

México, muchos perdieron sus tierras a manos de terratenientes extranjeros y nacionales, que los despojaron amparados en el pensamiento modernizador del régimen. Miles de indios yaquis y de otras etnias serían deportados a Valle Nacional y a Yucatán, como consecuencia de las guerras que sostuvieron en este periodo contra el hombre blanco que se apropiaba de sus territorios y les arrebataba sus costumbres, leyes y formas de organización.

Sin embargo, a pesar de la ofensiva de liberales y conservadores, en algunas regiones, como Oaxaca, Puebla y otras, los pueblos indios pudieron reproducirse al tener una densidad poblacional alta y estructuras de organización que les permitieron mantener y reproducir sus territorios y el control de sus bienes agrarios.

2. La Revolución mexicana

A partir de 1910 el país se sacudió en un gran movimiento social que, luchando por democracia y en contra de injusticias para los hombres del campo y la ciudad, transformaría parte de las estructuras del Porfiriato: la Revolución mexicana. En una de esas injusticias, la del despojo de las tierras de los pueblos, descansó uno de los pilares de la lucha revolucionaria, sobre todo la encabezada en el sur por Emiliano Zapata. De ahí que los gobiernos revolucionarios tuvieran que recuperar un discurso indigenista como una forma de legitimarse frente a la sociedad nacional y frente al mundo. Indigenismo y nacionalismo forman parte del sustento ideológico de la Revolución mexicana.[31]

La nueva Constitución de 1917 y la legislación derivada de ese movimiento social revolucionario, aunque no puso atención al tema de las culturas indígenas, sí lo hizo en relación con la problemática de sus propiedades agrarias.

---

[31] Rodolfo Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, pp. 69-84.

La Ley Agraria, promulgada por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915, representa un paso fundamental en materia de las tierras de los pueblos indígenas; una parte de ese espíritu sería recuperada en la versión original del artículo 27 constitucional.

La última parte del tercer párrafo del mencionado artículo, como fue redactado por vez primera en Querétaro, establecía: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terreno que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915".[32]

Más adelante, se hacen otras consideraciones al respecto. En el párrafo séptimo se dice lo siguiente:

> La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:
>
> [...]
>
> VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.[33]

[32] *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, t. 11, 2000, pp. 1186-1190.

[33] *Idem*.

Finalmente, el párrafo octavo establecía:

> Se declaran nulas todas las diligencias, composiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, [...] serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915. [...] En el caso de que [...] no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiera solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquellas en calidad de dotación [...]. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por las autoridades administrativas. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.[34]

Sin embargo, en el trasfondo del reconocimiento a la injusticia cometida en las propiedades agrarias indígenas, también yacía la creencia de que una vía de posesión colectiva de las tierras de comunidades sólo era pasajera hasta en tanto se definiera la forma de realizar su reparto, como lo menciona la fracción VI. Pero la tozudez de las comunidades a repartir sus tierras llevaría a que más adelante, en 1934, se reformara el artículo en cuestión, para reconocer el carácter permanente de esta forma de propiedad.

---

[34] *Idem.*

Fuera de estas menciones al México profundo, no habría otras en las disposiciones legales hasta años más tarde. Aunque bañados los discursos de la recuperación del pasado indígena, y pintados los indios en dependencias oficiales por el movimiento pictórico mexicano de los muralistas, la política del Estado mexicano tardaría un poco más para definir con claridad acciones más coordinadas hacia los pueblos indios. No hay que olvidar que, aunque creador del sistema educativo nacional, José Vasconcelos fue siempre contrario a la reproducción de las culturas indígenas, a las que trató de incorporar por medio de la escuela: su paradigma de nación, como los liberales del siglo que le antecedió, era el del mestizaje: la raza cósmica, anclada más en el catolicismo hispano y contrario al protestantismo anglosajón.

El avance en el reparto agrario, nuevas disposiciones en la materia y la ley reglamentaria del artículo 27, así como la creación del departamento de asuntos indígenas en los años treintas del siglo XX, además del desarrollo de la investigación antropológica y de la ciencia social, que algunos llamarían la Escuela Mexicana de Antropología, y la influencia de los congresos indigenistas interamericanos, llevarían a modificar actitudes estatales. En diciembre de 1948, el *Diario Oficial* de la Federación publicaba la ley que creaba el Instituto Nacional Indigenista (INI), órgano con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano, creado por acuerdo de los congresos indigenistas.

A pesar de todas las críticas que se le hicieron a la institución por adoptar modelos de integración, que para muchos propició la desaparición de población y pueblos indios, en vez de haber desarrollado propuestas de etnodesarrollo, sin duda alguna su papel tendrá que ser revalorado de nueva cuenta. Estudiosos como Gonzalo Aguirre Beltrán, Julio de la Fuente, Manuel Gamio, Ángel Palerm y otros desarrollaron una tarea que no ha sido suficientemente evaluada por los antropólogos de las más recientes generaciones.

Aunque la veta más progresista, impulsada por Guillermo Bonfil y otros, fue sustantiva para el cambio de apreciación y enfoque de la realidad indígena, a partir sobre todo de los años setentas, no cabe duda que la labor del INI y sus creadores e impulsores originales fue muy importante en el desarrollo de ese nuevo pensamiento. Habría que preguntarse cuántos pueblos indígenas existirían en México ahora y cuántas comunidades indígenas si no hubiera existido el INI. Qué capacidad de autonomía relativa tendrían.

De no ser por esos primeros trabajadores en las comunidades indígenas, que, pese a sus enfoques integracionistas, permitieron no sólo un mayor conocimiento de nuestra diversidad cultural, sino que además sembraron parte de la construcción que hoy reclama el reconocimiento pleno de sus derechos.

Parte de su trabajo posibilitó, con el impulso de pequeños proyectos productivos, incluso la reproducción física de muchas comunidades indígenas, acosadas por contratistas de bosques, comerciantes, mineros, terratenientes y gobiernos estatales inspirados en la homogeneización de un siglo antes.

3. Pueblos indios e instrumentos internacionales

La historia de los reclamos de justicia por parte de los pueblos indígenas hacia organismos internacionales es bastante larga. Se inició en 1923, cuando un jefe indio, en representación de las Seis Naciones Iroquesas, acudió a Ginebra, sede de la Sociedad de las Naciones. Al año siguiente haría lo mismo una delegación de maoríes de Nueva Zelanda, en reclamo por incumplimiento de un tratado del siglo XIX que les garantizaba sus tierras.[35] Los primeros pasos serían infructuosos, pero el camino se había iniciado.

---

35 Mariana Salazar Albornoz y Gustavo Torres Cisneros, "La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", en *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, pp. 49-75.

En 1957 se pudo concretar al interior de una agencia especializada de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), parte de las preocupaciones indígenas. Éstas se plasmaron en el Convenio Núm. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, adoptado el 26 de julio de ese año y luego ratificado por 27 países.[36] Sin embargo, el enfoque predominante sobre la problemática indígena de esos tiempos pesó en el documento internacional. Se trata de un convenio en el que predomina una visión paternalista, no se habla de pueblos, sino de poblaciones indígenas, además de que el método para resolver su problemática se sustenta en políticas encaminadas a su integración y a su asimilación al desarrollo occidental, en vez de reconocerles sus derechos a la autonomía y la autodeterminación.

Luego, durante los años sesentas, aparecieron reclamos de diversos sectores sociales de varios países por el derecho al desarrollo, al progreso y a la autodeterminación. En ese decenio existía un contexto de conflictos entre naciones y al interior de ellas, entre grupos sociales que defendían su derecho a poseer su propia religión, lengua, costumbres y culturas diferentes a las de los grupos mayoritarios, o a las de los grupos que no siendo mayoritarios controlaban el poder estatal.

En los círculos internacionales que debatían el tema de los derechos humanos se inició una discusión que terminó hasta fechas recientes. Una parte de los autores y debatientes argumentaban que esos derechos reclamados no eran derechos humanos en absoluto. Algunos más consideraban que, aunque podrían considerarse derechos, estaban en una escala inferior a los llamados derechos de primera generación, es decir a los derechos políticos y civiles. Otros más discutían sobre la base de que el sentido

[36] "Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 107), sobre Poblaciones Indígenas y Tribales", en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, comps., *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, t. 2, pp. 21-33.

moderno del término supone derechos del individuo, de la persona en particular, y no de los grupos y colectividades, que constituían la base del reclamo por los derechos culturales y de autodeterminación.

Parte de este debate y tensiones sobre el carácter individual o el colectivo de los derechos humanos, o sobre su existencia o no, se expresa en los propios documentos internacionales de Naciones Unidas.

El 27 de junio de 1989, en el contexto de esta preocupación internacional, del seno de la OIT surge una nueva convención, que revisara el convenio de 1957 para buscar superar los conceptos paternalistas y asimilacionistas del mismo. El Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con nuevos contenidos, se convirtió en el único instrumento internacional con carácter vinculatorio en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Ya no se habla de poblaciones indígenas, sino de pueblos, aunque se acota su significado. Sin embargo, al tratarse de un convenio ratificado en sólo 17 Estados, sus alcances están limitados. Además, por tratarse de una convención surgida en el seno de la OIT, el instrumento no es ni pretendió ser uno que abordara de manera global toda la problemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas.[37]

Es de resaltar, sin embargo, que en ese documento se establece el derecho de los pueblos indígenas a vivir y desarrollarse como comunidades distintas y a ser respetados, estableciendo obligaciones para los Estados en materia de la integridad cultural de aquellos, sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, formas propias de organización, la no discriminación, la búsqueda de su participación y consulta en las decisiones de políticas públicas que los afecten y el derecho al desarrollo económico y social.

---

37 Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989*. Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1992, 25 pp. El texto se puede consultar también en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm

4. La reforma de 1992

Con esos antecedentes internacionales, en 1990 el Senado de la República había ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,[38] relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales en naciones independientes. Dos años más tarde se realiza una reforma que adiciona un párrafo primero al artículo 4o. constitucional,[39] en los siguientes términos:

> La nación mexicana tiene una composición étnica pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Unos días antes de este decreto, se había reformado el artículo 27 constitucional, en un ambiente de descontento de intelectuales y movimientos campesinos independientes. En esta reforma, al mismo tiempo que se establecía en la fracción VII que: "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra tanto para asentamientos humanos, como para actividades productivas"; y de que "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas",[40] por otro lado se propiciaba la privatización de las tierras ejidales y comunales. Al reglamentarse las reformas, se derogó la Ley de la Reforma Agraria, y en su lugar aparece una nueva disposición: la Ley Agraria, en la

---

38 *Idem*.

39 *Diario Oficial* de la Federación, 28 de enero de 1992.

40 *Ibid.*, 6 de enero de 1992.

que se especifica a detalle la facultad de los ejidatarios y comuneros para concluir el régimen ejidal de posesión y la posibilidad de convertirlo en propiedad privada.[41]

Resultaba contradictorio que por un lado se declarara la protección de la integridad territorial de los pueblos indígenas y al mismo tiempo se abrieran las posibilidades para la desintegración de los ejidos y comunidades, uno de los principales logros de la Revolución de 1910. Estábamos en esa década de fin de siglo en el contexto del embate de políticas neoliberales en el campo, y de negociaciones que se concretarían más adelante en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, cuyas consecuencias internas auguraban una situación de nuevo explosiva para el campo mexicano.

5. El alzamiento del EZLN

El 1 de enero de 1994, miles de campesinos indígenas agrupados en las siglas del EZLN irrumpieron en San Cristóbal de Las Casas y otras poblaciones serranas del estado de Chiapas. Declaraban la guerra al Estado mexicano y se pronunciaban por luchar por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.[42] Poco más tarde, a estas demandas se les sumarían las del reconocimiento a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas.

Como consecuencia de este movimiento, durante el resto de la década de los años noventas y los primeros años del siglo XXI, la reivindicación del reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana sería el reclamo de importantes sectores de la sociedad. El levantamiento zapatista había puesto en la agenda nacional un tema largamente postergado por el régimen emanado de la Revolución mexicana.

---

41 *Ibid.*, 26 de febrero de 1992.

42 "Primera Declaración de la Selva Lacandona", en *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*, pp. 145-147.

El movimiento del los Altos de Chiapas encontró simpatizantes en todos los estados del país, donde los pueblos indios optaron por luchar desde las trincheras de la movilización más que las de las armas. Uno de esos casos es el de Oaxaca, con condiciones de pobreza, marginación y presencia indígena semejantes a Chiapas. Su vecindad con la zona del levantamiento zapatista, y el hecho de que hubo intentos del Ejército Popular Revolucionario (EPR) por incorporar al campesinado indígena en la lucha armada, la capacidad del movimiento indígena oaxaqueño para avanzar por las vías legales le permitirían, en esa coyuntura nacional, arrancarle al estado regional importantes reformas constitucionales y la promulgación de la primera ley de derechos de los pueblos indígenas del país.

Sin el precedente que se sentó en 1992 con la adición al artículo 4o. constitucional y las reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República, contrarias a la tradición agrarista del Estado mexicano, difícilmente se pudiera entender por qué el movimiento zapatista se transformó de un reclamo por la transformación radical del régimen para instaurar un sistema gobernado por el proletariado, como lo establecen sus primeros comunicados, en un movimiento reivindicatorio de los derechos de los pueblos indígenas y del campesinado.

Sin lugar a dudas, el movimiento de Chiapas y la cauda de respaldos que acarreó entre Organismos no Gubernamentales (ONG), movimientos sociales, partidos y organizaciones de diversa naturaleza, dentro y fuera de México, ubicó el tema de los derechos de los pueblos indígenas como uno de los principales en la agenda del Gobierno federal, de los Gobiernos estatales y por supuesto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Desde su creación en 1990, primero como órgano de la Secretaría de Gobernación (Segob), luego como órgano desconcentrado, mediante una reforma constitucio-

nal en 1992, y finalmente como órgano autónomo presupuestalmente y en su gestión con las reformas de 1999,[43] la CNDH ha venido atendiendo así, además de reclamos por violaciones a los derechos humanos en general, quejas por discriminación o por violación a los derechos de individuos y pueblos indígenas.

Luego del alzamiento chiapaneco, al lado de las demandas para legislar en el ámbito federal y en los estados en materia indígena, sin duda alguna los reclamos individuales y colectivos por violación a los derechos humanos de personas o grupos indígenas se potenciaron en el país. Se dispuso así de un campo fértil en un reclamo que a cualquier ciudadano convencía: dar por terminada la marginación a los grupos originarios mexicanos.

Muchos ciudadanos urbanos se percataron de que los indios de que hablaban los libros de historia de primaria estaban todavía vivos, organizados y buscaban respuesta a sus eternos sueños. Lo habían establecido y planteado desde siempre, pero el movimiento chiapaneco descorrió el velo que puso a la luz de todos el México profundo del que Guillermo Bonfil nos hablara en su célebre texto de 1989,[44] y del que muchos pensaron que era pieza de museo.

De esa manera, con el movimiento zapatista, el tema de los derechos indígenas se convierte en asunto nacional: ¿cómo era posible desarrollarnos a nuevos estadios sin haber resuelto antes los reclamos de bienestar social y respeto a la autodeterminación e identidad de los pueblos indios mexicanos?

La preponderancia que tomó el tema indígena, a partir de enero de 1994, llevó a la CNDH a crear una Cuarta Visitaduría, dedicada exclusivamente a la materia. De acuerdo con sus responsabilidades, tiene como tareas la de recibir y tramitar las quejas de pueblos e individuos indígenas; realizar tareas de difusión y capacitación acerca de los derechos

---

[43] *Diario Oficial* de la Federación, 13 de septiembre de 1999, y Jorge Carpizo Mc Gregor, *Nuevos estudios constitucionales*, pp. 373-396.

[44] G. Bonfil Batalla, *op. cit.*, pp. 150-160.

humanos de los pueblos indígenas; investigar y publicar temas relacionados en la materia y defender las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados en los fueros federal y común, que se encuentran en los centros de reclusión del país.

6. El contexto de la reforma de 2001

En 1996 el Gobierno federal y el EZLN habían firmado los Acuerdos de San Andrés, mediante los cuales parecía encontrarse el camino de la paz frente al levantamiento armado. Luego vendría el compromiso de la Segob de impulsar la aprobación de la propuesta de reformas y adiciones en materia indígena a la Constitución, elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), la cual había sido ya respaldada por los representantes del movimiento chiapaneco. Al retroceder el Gobierno zedillista de su dicho, vendría la retirada de la mesa de negociaciones por parte del EZLN. Se cerraría, así, durante varios años, la posibilidad del reconocimiento pleno de derechos para los pueblos indígenas en la Constitución mexicana y la solución del conflicto armado.

Con esos antecedentes, al asumir la Presidencia de la República en diciembre de 2000, Vicente Fox expresó su compromiso con los indígenas para abrir paso a la construcción de los marcos legales "que garanticen, dentro del Estado nacional, el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación".[45] Y para encarar el alzamiento zapatista, declaró que su primera medida sería enviar en los días siguientes al Congreso la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa, "que sintetiza el espíritu de los Acuerdos de San Andrés", a fin de resolver el conflicto iniciado en 1994. Dijo que, en Chiapas: "serán las acciones no las palabras huecas el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz". El 5 de diciem-

[45] *La Jornada*, sábado 2 de diciembre de 2000.

bre de 2000, la presidencia presentó ante el Senado un proyecto de reformas constitucionales en materia indígena.[46]

Al parecer, Fox quería cumplir el compromiso que había hecho en su campaña política de resolver en muy breve tiempo el conflicto de Chiapas. Sin embargo, los buenos deseos del mandatario no fueron compatibles con la ingenuidad del nuevo equipo a cargo del Gobierno federal. Aunque el EZLN promovió una movilización nacional, que llevó al subcomandante Marcos a la capital del país, las disputas entre los partidos representados en las dos Cámaras del Congreso y la falta de oficio de los operadores del Presidente llevaron a que se aprobara una reforma indígena con diferencias sustanciales frente al proyecto originalmente enviado al Poder Legislativo. De estas carencias hay que responsabilizar tanto al Gobierno, como a los tres principales partidos representados en el Poder Legislativo: el PRI, el PAN y el PRD.

La reforma constitucional en materia indígena fue aprobada el 25 de abril de 2001 por el Senado. Como toda reforma constitucional, luego de su aprobación por la Diputación Federal, fue enviada a las Legislaturas locales para su ratificación.

Desde ese mismo mes de abril hubo protestas y rechazos a la reforma indígena por parte de quienes venían reclamando una reforma más profunda, por lo que su proceso de aprobación en los Congresos locales fue problemático. Al mes de julio de 2001, sólo 19 Legislaturas la habían ratificado, nueve la habían rechazado, en Morelos el proceso estaba inconcluso y todavía se discutían en Tamaulipas y Yucatán.[47]

---

[46] *Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, pp. 241-249.

[47] Habían aprobado las reformas las Legislaturas de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Los congresos de Baja California Sur, Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas habían votado en contra de las mismas. *Ibid.,* p. 639.

El 15 de julio de ese año, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión nocturna, una vez recibida la aprobación de las reformas por parte de la mayoría de las diputaciones locales, aprueba definitivamente el decreto de reformas y adiciones a los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 constitucionales, que comprendían la reforma indígena, las cuales entrarían en vigor el 15 de agosto, una vez publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación.[48]

En los meses siguientes, además del rechazo de intelectuales y simpatizantes zapatistas, se gestaría una protesta promovida por 330 municipios indígenas de siete estados del país, quienes establecieron un juicio de controversia constitucional.

Sobre el asunto, la Suprema Corte de Justicia emitió un fallo en el segundo semestre de 2002, en el que declaró que la demanda no representaba materia para las funciones de revisión del Poder Judicial, por lo que esa etapa de lucha quedó descartada.

7. El alcance de los derechos indígenas reconocidos

Sin embargo, a pesar de las críticas vertidas en su contra, lo cierto es que las reformas de 2001 representan un avance con relación a cómo estaban considerados los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución General de la República.[49]

En primer lugar, en el artículo 1o. se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las *discapacidades*,[50] la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las prefe-

[48] *Diario Oficial* de la Federación, 14 de agosto de 2001.

[49] *Véanse* los artículos 1o., 2o., 18 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[50] En la reforma de 2001 se hablaba de capacidades diferentes, concepto eufemístico que fue corregido en la reforma publicada en el *Diario Oficial* del 4 de diciembre de 2006.

rencias *sexuales*,[51] el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

En segundo lugar, se precisa más el reconocimiento que se había hecho de la pluralidad cultural del país con la reforma de 1992. Así, se dice en el segundo párrafo del artículo 2o. que "la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".[52] Se considera que son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La Constitución también establece que, sin prejuicio de los derechos establecidos en favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos. Se abrió aquí un resquicio que no se ha ampliado para los reclamos de los pueblos afromexicanos, que han estado buscando reformas en su favor.

En tercer lugar, se establece el criterio para definir la identidad de pertenencia de una persona a una comunidad o pueblo indígena, que será a partir de su autoadscripción. En cuarto lugar, se postula el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo económico y social, mediante una serie de compromisos en materia de políticas e inversiones para tal efecto en diversas ramas de la administración pública. Y, finalmente, en quinto lugar, se reconoce

[51] De acuerdo con la reforma en materia de derechos humanos que modifica, dentro de otros, la denominación del Capítulo I, Título Primero, el artículo 1o. constitucional (y otros 11 artículos), este último párrafo se modifica para hablar no del concepto ambiguo de preferencias, sino llanamente de preferencias sexuales, que es el sentido original que se le quiso dar al concepto desde 2001, pero en esa ocasión no fue incluido. *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011.

[52] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pp. 21-26.

y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía.

¿Pero en qué términos se da esto último? La Constitución entiende por autonomía los siguientes aspectos: a) Su capacidad para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; c) para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de Gobierno interno; d) para nombrar, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; e) para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; f) para acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades; g) para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, y h) para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.[53]

Sin embargo, la autonomía establecida en la Constitución tuvo y tiene fuertes críticas por los siguientes aspectos: a) No se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, no se les considera sujetos de derecho público, sino sujetos de interés público, de la misma manera que lo son los partidos; b) se establece en el texto constitucional, una y otra vez, que estos reconocimientos se otorgan dentro del marco de la Constitución y la legislación federal; c) el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y la reglamentación de la libre determinación y la autonomía se delegan a las entidades federativas, con lo que los pueblos quedan a expensas de la voluntad de Gobernadores y Legislaturas locales; d) se deja afuera el asunto de los territorios indígenas y el tema del disfrute colectivo de sus tierras; e) no se

53 *Idem*.

considera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que tengan sus propios medios de comunicación, así como también la facultad para participar en la formulación de los contenidos de la educación, prerrogativas éstas del Gobierno Federal, y f) se refuerza el trato de los pueblos indios como sujetos pasivos y menores de edad que reciben la mano amiga de un Estado asistencial.

Tenemos que agregar, finalmente, que en 2009 se adicionó un último párrafo al artículo 4o., que establece el derecho al acceso a la cultura, a los derechos culturales, así como el deber del Estado de difundir y desarrollar la cultura atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones, quedando pendiente todavía la reglamentación del mismo.[54]

Temas pendientes

A varios años de distancia de la coyuntura de la reforma indígena, las élites políticas nacionales olvidaron el tema de los reclamos de los pueblos indios, por un lado, y por el otro la descalificación que de ella hiciera el zapatismo, llevó al letargo del movimiento indígena en los estados, ante el temor de verse catalogados como gobiernistas. Así, a pesar de que se ha mantenido vivo, con el funcionamiento de algunos municipios autónomos llamados "caracoles", en las zonas de mayor influencia zapatista en el estado de Chiapas, en el resto del país parece haberse llegado a un estancamiento, y por ello al reposicionamiento de quienes están en contra de avanzar en la materia.

Aunque faltan algunos decretos, se han armonizado con la reforma indígena de 2001 alrededor de 50 legislaciones, de un total de 260 disposiciones federales.

En lo que respecta a las entidades federativas, 23 constituciones hacen referencia a la problemática indígena. Pero

[54] *Diario Oficial* de la Federación, 30 de abril de 2009.

la cifra es engañosa, ya que sólo en 18 casos hay concordancia con la reforma a la Constitución federal de 2001,[55] por lo que existe el reto de reformar 14 constituciones locales. Es necesario señalar que en las entidades federativas se cuenta con 22 leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura indígena, tres en materia de justicia y una de consulta indígenas.[56]

Por otra parte, sólo el Congreso de la Unión ha cumplido, año con año, a partir de 2002, con uno de los ordenamientos de los transitorios de la reforma: el de establecer partidas específicas en el Presupuesto de Egresos para atender a la población indígena. Ninguna entidad federativa y ningún municipio del país cumplen este mandamiento dispuesto hace 10 años. Éste es otro reto pendiente.

8. La Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas

Para terminar este breve repaso sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, debemos mencionar que, finalmente, después de más de 20 años de negociaciones, el jueves 13 de septiembre de 2007, en su Sexagésimo Primer Periodo de Sesiones, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los Derechos de

[55] Los estados cuyas constituciones están armonizadas con la federal y la fecha en que se realizaron sus reformas son los siguientes: San Luis Potosí (11/07/03); Tabasco (11/11/03); Durango (22/02/04); Jalisco (29/04/04); Puebla (10/12/04); Morelos (20/07/05); Campeche (27/12/05); Veracruz (22/12/06); Querétaro (12/01/07); Yucatán (11/04/07 y 11/05/07); Tlaxcala (01/08/08); Colima (17/04/09); Sonora (16/12/10); Nayarit (16/12/10); Quintana Roo (22/12/10); Hidalgo (14/02/11); Chiapas (27/06/11), y Oaxaca (06/06/98). En el caso de esta última Constitución local, aunque su reforma se realizó tres años antes que la federal, es concordante con ésta.

[56] Existen leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura indígena en el orden en que fueron promulgadas, en Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Campeche, Estado de México, San Luis Potosí, Nayarit, Tlaxcala, Jalisco, Durango, Querétaro, Baja California, Tabasco, Colima, Veracruz, Sonora, Hidalgo, Puebla, Guanajuato, Guerrero, Yucatán y Morelos. Las leyes de justicia indígena son de Quintana Roo, San Luis Potosí y Michoacán (en este caso se denomina de Justicia Comunal) y la de consulta indígena, de San Luis Potosí.

los Pueblos Indígenas.[57] Aunque no todos los 192 países miembros del organismo internacional participaron en la votación, el texto fue aprobado en una sesión histórica con 143 votos a favor, 11 abstenciones y los votos en contra de las representaciones de Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Aunque no constituye un documento jurídicamente vinculante, la fuerza moral de la Declaración permitirá avanzar en los reclamos de los pueblos indígenas.

El material está constituido por 46 artículos, en los que se marcan los parámetros mínimos para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, los relativos a la libre determinación, a la cultura propia, a los derechos educativos y a la organización, al desarrollo y al trabajo, a la propiedad de la tierra, al acceso a los recursos naturales de los territorios en los que se asientan y a un ambiente sano, a la no discriminación, y a la consulta, entre otros.

Con su aprobación se termina una larga etapa de negociaciones al interior de organismos de Naciones Unidas, encaminadas a proporcionar el reconocimiento de derechos para estas colectividades que constituyen un importante sector poblacional en muchas naciones del mundo.

Tal reconocimiento, sin duda alguna, potenciará las capacidades políticas de los pueblos indígenas para que al interior de los países en que viven se realicen reformas legales y se definan políticas públicas encaminadas a establecer una nueva relación entre los Estados y los pueblos indígenas, que proporcionen soluciones a sus demandas de justicia y bienestar social.

Para el caso de México, significa la posibilidad de remontar de nuevo a los reclamos por una reforma indígena más amplia que otorgue personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, que respete su derecho a ser consultados y al desarrollo económico y social

---

[57] La Declaración se puede consultar en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

a la medida de los promedios nacionales para este sector de mexicanos que representa un porcentaje muy importante de nuestra población.

Fuentes

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1980 (Colección INI, 10).

Bailón Corres, Moisés Jaime, *Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas*, México, CNDH, 2008.

———, *Derechos humanos y derechos indígenas en el orden jurídico federal mexicano. Compilación, selección, notas y estudio introductorio*, México, CNDH, 2003.

———, *La declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*, México, CNDH, 2009.

———, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: Una historia política de Oaxaca*, México, El Colegio de México, 1999.

Berdan, Frances F. *et al.*, eds., *Aztec Imperial Strategies*, Washington, Dumbarton Oaks Research Library and Collection, 1996.

Blanton, Richard E. *et al.*, *Ancient Mesoamerica: A Comparison of Change in Three Regions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1989.

Brokmann, Carlos, *La estera y la silla. Individuo, comunidad y Estado entre los nahuas*, México, CNDH, 2006.

———, *Hablando fuerte. Antropología jurídica comparativa de Mesoamérica*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008.

Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*. México, Porrúa, 2000.

Carrasco, Pedro, "La jerarquía civicorreligiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial", en José R. Llobera, comp., *Antropología política*, Barcelona, Anagrama, 1979, pp. 327-340 (Colección Biblioteca de Antropología, 12).

COHEN, Jeffrey H., *Cooperation and Community: Economy and Society in Oaxaca*, Austin, University of Texas Press, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, CNDH, 17a. ed., junio de 2011.

"Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 107), sobre Poblaciones Indígenas y Tribales", en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, comps., *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, México, CNDH, 2003, t. 2, pp. 21-33.

"Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas", en Moisés Jaime Bailón Corres, *La declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*, México, CNDH, 2009.

DENNIS, Philip Adams, *Conflictos por tierras en el Valle de Oaxaca*, trad. de Cecilia Paschero. 1a. reimp. México, Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional Indigenista, 1990 (Colección Presencias, 33).

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, INEHRM, t. II, 2000.

DURÁN, Diego, *Historia de las Indias de Nueva España e islas de tierra firme*, en Ángel Ma. Garibay K., ed. México, Porrúa, 2 vols., 1984 (Biblioteca Porrúa, 36-37).

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana —Tratado de moral pública—*, México, El Colegio de México, 1999.

FALCÓN, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización: españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.

———, *México descalzo*, México, Plaza y Janes, 2002.

FARRISS, Nancy M., *Maya Society under Colonial Rule: The Collective Enterprise of Survival*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

FERRER MUÑOZ, Manuel y María Bono López, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*, México, UNAM, 1998.

FLORESCANO, Enrique, Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México, México, Taurus, 2001.

GIBSON, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, trad. de Julieta Campos, 8a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1984 (Colección América Nuestra, América Colonizada).

HASSIG, Ross, *Aztec Warfare: Imperial Expansion and Political Control*, 2a. ed., Norman, University of Oklahoma Press, 1995 (The Civilization of the American Indian Series).

INALI, "Catalogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas", en *Diario Oficial* de la Federación, 14 de enero de 2008.

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, en http://www.censo2010.gob.mx

Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas. México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002.

LOCKHART, James, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

LÓPEZ AUSTIN, Alfredo, *La constitución real de México-Tenochtitlan*, México, Seminario de Cultura Náhuatl, Instituto de Historia y Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

———, *Hombre-dios. Religión y política en el mundo náhuatl*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 1998 (Serie de Cultura Náhuatl, Monografías, núm. 15).

MONAGHAN, John, *The Covenants with Earth and Rain: Exchange, Sacrifice, and Revelation in Mixtec Sociality*, Norman, University of Oklahoma Press, 1999 (The Civilization of the American Indian, 219).

MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Planeta, 2000.

NADER, Laura, *Harmony Ideology: Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*, Stanford, Stanford University Press, 1990.

NAVARRETE LINARES, Federico, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.

OFFNER, Jerome K., *Law and Politics in Aztec Texcoco*, Nueva York, Cambridge University Press, 1983.

OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989,* Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1992.

Pastor, Rodolfo, *Campesinos y reformas: La Mixteca, 1700-1856*, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1987.

"Primera declaración de la Selva Lacandona", en *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*, México, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas de la Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 145-147.

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, México, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República / Sedesol / INI, 2002.

Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, México, CDI, 2010.

Romero Frizzi, María de los Ángeles, *Economía y vida de los españoles en la Mixteca Alta: 1519-1720*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990 (Colección Regiones de México).

Salazar Albornoz, Mariana, y Gustavo Torres Cisneros, "La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", en *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México / Comisión Europea, 2006, pp. 49-75.

Schroeder, Susan, *Chimalpahin and the Kingdoms of Chalco*. Tucson, The University of Arizona Press, 1991.

Sharer, William, *The Ancient Maya*, 5a. ed., Stanford, Stanford University Press, 1994.

Spores, Ronald L., *The Mixtec in Ancient and Colonial Times,* Norman, University of Oklahoma Press, 1984.

———, *The Mixtec Kings and Their People,* Norman, University of Oklahoma Press, 1967.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH, 2000.

Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México / El Colegio Nacional / FCE, 1996.

Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE, 2003.

ZANTWIJK, Rudolf van, *The Aztec Arrangement: The Social History of Pre-Spanish Mexico*, Norman, University of Oklahoma Press, 1985.

Periódicos

Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 1999.
La Jornada, México, sábado 2 de diciembre de 2000.
Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.
Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2009.

ANEXO 1
LA REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA DE 2001[58]

DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASI COMO LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECRETA:

SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PARRAFOS AL ARTÍCULO 1o., SE REFORMA EL ARTÍCULO 2o., SE DEROGA EL PARRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4o.; Y SE ADICIONA UN SEXTO PARRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ULTI-

[58] *Diario Oficial* de la Federación, 14 de agosto de 2001.

MO PARRAFO A LA FRACCION TERCERA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma en su integridad el artículo 2o. y se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ARTÍCULO 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización

y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

ARTÍCULO 4o.
(Se deroga el párrafo primero)

ARTÍCULO 18
[...]

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

ARTÍCULO 115
Fracción III
Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

ARTÍCULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.

México, D.F., a 18 de julio de 2001.- Sen. Fidel Herrera Beltrán, Vicepresidente en funciones de Presidente.- Sen. Susana Sthepenson Pérez, Secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de agosto de dos mil uno.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

Anexo 2
Agrupaciones lingüísticas y pueblos indígenas de México[59]

Akateko	Kickapoo	Qato'k
Amuzgo	Kiliwa	Q'anjob'al
Awakateko	Kumiai	Q'eqchí '
Ayapaneco	Ku'ahl	Sayulteco
Cora	K'iche'	Seri
Cucapá	Lacandón	Tarahumara
Cuicateco	Mam	Tarasco
Chatino	Matlatzinca	Teko
Chichimeco Jonaz	Maya	Tepehua
Chinanteco	Mayo	Tepehuano del Norte
Chocholteco	Mazahua	Tepehuano del Sur
Chontal de Oaxaca	Mazateco	Texistepequeño
Chontal de Tabasco	Mixe	Tlahuica
Chuj	Mixteco	Tlapaneco
Ch'ol	Náhuatl	Tojolabal
Guarijío	Oluteco	Totonaco
Huasteco	Otomí	Triqui
Huave	Paipai	Tseltal
Huichol	Pame	Tsotsil
Ixcateco	Pápago	Yaqui
Ixil	Pima	Zapoteco
Jakalteko	Popoloca	Zoque
Kaqchikel	Popoluca de la Sierra	

[59] De acuerdo al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas: "La categoría *agrupación lingüística* se define […] como el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado tradicionalmente a un pueblo Indígena". Por otra parte, "[…] el nombre que […] reciben las agrupaciones lingüísticas es el que por tradición ha venido usándose para designar al respectivo pueblo indígena". De lo anterior se desprende que se considera que actualmente habitan en México 68 pueblos indígenas e igual número de agrupaciones lingüísticas. Inali, *op. cit.*, p. 36.

Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2011, en los talleres de Grupo Editorial Zeury, S. A. de C. V., calle Belice núm. 15, col. Olivar de los Padres, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01080, México, D. F.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.